

DÉMOCRATIE ET PARTICIPATION LOCALE EN SUISSE

PAR

Dominique JOYE

*Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne
Institut de Recherche sur l'Environnement Construit*

Introduction

Les propriétés de la démocratie directe commencent à être bien connues en Suisse, au niveau national tout au moins¹. Le niveau local permet cependant de vérifier, en bonne logique comparative, les différences d'usage suivant les contextes politiques ainsi que les enjeux liés à la participation locale². En effet, un examen attentif des particularités helvétiques montrent des systèmes assez différents suivant les villes et les régions du pays, aussi bien au niveau des règles du jeu que des usages.

Ce texte vise à faire un panorama des formes de démocratie locale et de leur usage en Suisse. Il essaie aussi de revenir sur les principaux acteurs de la participation politique locale et leurs caractéristiques pour apprécier l'importance de la démocratie semi-directe dans ce que l'on peut appeler le système de

1. Outre des ouvrages désormais classiques comme Delley, 1978 pour l'initiative ou Neidhart, 1970 pour le référendum, une littérature abondante a été consacrée en Suisse sur les différents aspects de la démocratie semi-directe. D'un point de vue décisionnel, mentionnons notamment Linder, 1987 ; Kriesi, 1995 ou Papadopoulos, 1997. Du côté des électeurs, mentionnons Gruner et Hertig, 1983 ou Kriesi, 1993. Sous l'angle de la géographie électorale, on peut citer Joye, 1987 ou Nef, 1980.

2. La bibliographie à vocation comparative basée sur les études locales est rare. Dans une perspective assez juridique mentionnons cependant : Auer, 1978 ou Duroy *et al.*, 1987, comme apportant des éclairages spécifiquement consacrés au niveau cantonal ou local.

la politique locale. Mais auparavant, il convient peut-être de rappeler quelques caractéristiques de la politique locale et des fonctions de la participation à ce niveau.

I - PARTICIPATION ET POLITIQUE LOCALE

Poser la question du référendum et de l'initiative au niveau local renvoie aussi, d'une manière ou d'une autre, à la fonction de la participation politique. Ainsi la démocratie locale est à mettre en perspective dans un contexte où l'on tient compte, à la fois, du rôle et des modalités de la démocratie directe, en considérant parallèlement l'ensemble des formes de participation³.

En fait, la question de la participation renvoie ici aux enjeux du gouvernement local que Stoker exprime en ces termes : *"Yet other elements of the context for the debate are shared by all western democracies. One issue is uncertainty about the future of the Keynesian Welfare state. Another is how best to manage economic change and development. A third is concerned with how to meet popular disenchantment with politics and enhance public involvement in decision-making."* (Stoker 1996, p. 4). Dans tous les cas, nous postulons que les différentes formes de participation sont des moyens d'accroître la légitimité du système, de mieux intégrer la population dans le processus de décision et, peut-être, d'améliorer l'acceptabilité des politiques publiques, et donc leur mise en œuvre et l'efficacité globale du système. Ce contexte général sur la participation ne doit cependant pas faire oublier que la politique est aussi expression de rapports de force et de conflictualité. Les règles du jeu adoptées devront donc toujours être lues à travers leurs conséquences pour les différents acteurs.

D'un point de vue théorique, nous affirmons avec Smith et Blanc-1997, que la pratique démocratique est autant pratique sociale que processus politique. Dans ce sens, si elle renvoie à l'expression des intérêts, elle est aussi outil d'intégration et de création d'une certaine citoyenneté, entendue comme capacité à participer à une entité collective. Ce point de vue n'est pas uniquement le fait de sociologues mais est également repris en science politique, en suivant, par exemple, l'argumentation développée par Putnam à propos du capital social (Putnam, 1995).

En pensant au rôle social de la participation locale aujourd'hui, on peut faire l'hypothèse d'une demande de citoyenneté, entendue aussi comme l'expression d'une volonté de contrôle de son environnement immédiat. Cette volonté de contrôle ne s'exprime plus seulement à travers les partis politiques

3. Cette réflexion est aussi menée au sein du projet "Gouvernance, inégalités et conflits territoriaux" mené à l'IREC-EPFL dans le cadre du Programme prioritaire "Demain la Suisse" du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

ou d'autres organisations intermédiaires instituées à cet effet (syndicat notamment), elle s'exprime également à travers des canaux multiples, qu'il s'agisse des organisations de quartiers, des mouvements organisés autour de services ou d'autres formes associatives, sans exclure pour autant les formes les plus traditionnelles. Il s'ensuit que la question de la démocratie directe doit tenir compte aussi bien des modalités de participation individuelle que de problèmes urbains ou de structure sociale localisée. En ce sens, et comme le relèvent Smith et Blanc (1997), même si un certain nombre de travaux essaient, plus ou moins explicitement, de dépasser l'opposition entre un modèle de démocratie représentative et un modèle de démocratie participative⁴ le débat sur la participation étant toujours écartelé entre ces deux principes, deux autres termes introduisent une tension parallèle: la volonté d'intégration et d'association des habitants, impliquant un élargissement des modalités de participation, et la quête d'efficacité technique à court terme, que l'on obtiendrait en minimisant la consultation par opposition à des stratégies d'adoption basées sur la participation⁵.

Notons par ailleurs que toutes les formes de participation directe des citoyens ne sont pas égales. Suivant les villes suisses, on observe par exemple dans certaines un poids plus important accordé aux associations de quartier bien ancrées, renforçant par là même le poids des habitants les moins mobiles, tandis que dans d'autres villes, les modes de consultation utilisent davantage un réseau associatif fonctionnant sur l'ensemble de la ville (Joye, Huissoud et Schuler, 1995). Ces quelques points impliquent que l'on s'intéresse également au fonctionnement politique global des villes, sans se limiter aux conditions institutionnelles ou à l'un ou l'autre mode de participation.

II - RÈGLES DU JEU ET USAGES DANS LES VILLES SUISSES⁶

Une étude des politiques locales implique de prendre en compte les "règles du jeu" en la matière. Les votations, tout comme les autres formes de participation politique, s'exercent en effet dans un contexte institutionnel bien précis. Ce n'est qu'à partir de là que l'on pourra se livrer à l'examen de l'usage des droits politiques et des dimensions qui lient la structure.

4. Qu'il s'agisse, par exemple, pour citer des modèles contrastés, du communautarisme développé par exemple par Etzioni (Etzioni, 1995) ou de la démocratie associative (Hirst, 1994).

5. Des études sur la mise en œuvre de services au niveau local, notamment en matière de toxicomanie, montrent en tout cas les résultats décevants liés à la stratégie du secret et à la non participation des habitants (Kübler *et al.*, 1997).

6. Cette partie se base largement sur une étude, réalisée au début des années quatre-vingt-dix, consacrée au rôle des quartiers dans la vie locale des villes suisses (Joye, Huissoud et Schuler, 1995). Cette étude portait sur les villes de Berne, Genève, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Neuchâtel et Winterthur.

A) *Les règles du jeu*

Quelles sont exactement les compétences communales, et donc les objets sur lesquels peuvent porter de telles votations, et comment s'organisent les droits politiques qui définissent les possibilités d'usage de la démocratie semi-directe ? De cette définition préalable dépend l'essentiel des données examinées ici.

La première règle du jeu à mentionner en Suisse peut sembler triviale : une organisation fédérale. Il en découle pourtant que les communes ne sont pas définies par le droit national mais par chacun des 26 droits cantonaux. Autrement dit, une analyse du pouvoir local ne peut être homogène sur l'ensemble du pays mais pose les questions d'une stratégie comparative, alors même que les données ne sont pas centralisées. C'est aspect se retrouvera aussi bien en décrivant les compétences communales que les droits politiques locaux.

1/ *Les compétences communales*

D'emblée, l'analyse de l'autonomie et des compétences locales pose un problème de méthode dans la mesure où peu d'études se sont penchées sur le fonctionnement réel des communes⁷. Quelques indices, de plusieurs sources, permettent cependant de se faire une idée plus précise sur les compétences communales. C'est ainsi que les compétences formelles peuvent être déterminées à partir de l'ordre juridique tandis que l'usage peut être partiellement inféré des données financières (Klôti, 1985). C'est essentiellement ce premier aspect que nous allons rappeler.

D'une manière générale, les communes ont la charge en droit suisse de l'aménagement local, de la voirie, des équipements sportifs et culturels (Dahinden, 1979 ; Moor, 1987). Mais il faut bien reconnaître de notables différences entre les cantons (Weibel, 1990). L'aménagement du territoire est un domaine qui les montre particulièrement bien. A Berne, l'ensemble des citoyens doit nécessairement se prononcer sur la planification locale tandis qu'à Genève la prise de position des communes n'est qu'un préavis, donné par le législatif communal, que le Conseil d'Etat n'est pas obligé d'approuver⁸.

Plus généralement, les différences entre cantons se situent dans l'ensemble de l'édifice juridique définissant les tâches des communes. Ainsi, Berne et Zurich apparaissent comme les cantons où les communes ont le maximum de

7. Mentionnons néanmoins Meylan, Gottraux et Dahinden, 1972 ; Geser *et al.*, 1987 ou, par exemple, Bassand et Perrinjaquet, 1985, comme trois contributions qui donnent des éclairages différents sur l'étude des politiques locales et du rôle des communes en Suisse. Un essai de synthétiser l'état de la question se retrouve chez Joye *et al.*, 1990.

8. Notons que d'après une déclaration de Christian Grobet, ancien Conseiller d'Etat genevois (membre de l'exécutif) au Grand-Conseil (législatif), le Conseil d'Etat n'aurait passé outre à un préavis négatif des communes sur les plans localisés de quartier que dans 5 cas sur 183 adoptés ces dernières années (Source : *Courrier*, 11 février 1991).

domaines d'intervention, la Constitution leur reconnaissant ainsi une compétence générale, leur permettant de prendre en charge de nouvelles tâches. A l'autre extrême, à Genève, les autorités communales apparaissent sous tutelle. Dès l'art. 2 de la loi sur les communes, les limites à leur autonomie sont exprimées : "*L'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise*". Sans être aussi extrême, la législation neuchâteloise prévoit également un contrôle strict du Conseil d'Etat sur les décisions communales.

Notons que la différence ne réside pas dans une simple opposition entre Suisse romande et Suisse alémanique dans la mesure où la législation vaudoise accorde également une grande indépendance aux communes et stipule que "*Elles (les communes) jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes*" (art. 80 Constitution).

Ces quelques remarques montrent une diversité assez marquée des compétences des communes dans l'organisation juridique. On peut d'ailleurs penser que le fonctionnement local en général et l'usage de la démocratie directe en particulier ne seront pas indépendants de ces règles du jeu. Qu'en est-il dans les faits ?

2/ Les droits politiques

L'exercice des droits politiques peut montrer quels sont les sujets débattus dans les grandes communes de Suisse. Ils représentent aussi une entrée en matière pour décrire les spécificités communales en Suisse. Quels sont alors les droits politiques dans ces communes et sous quelles conditions peuvent-ils être utilisés ?

D'une manière générale, les principaux instruments de démocratie semi-directe utilisés au niveau fédéral, initiatives et référendums, se retrouvent dans les communes analysées mais avec des variantes sensibles qu'il convient de parcourir rapidement⁹.

Le référendum financier est par exemple obligatoire à Berne et à Winterthur à partir d'un certain montant. Dans le canton de Neuchâtel, si une dépense représente un engagement permanent, elle doit être soumise à référendum obligatoire tandis qu'aucune disposition particulière ne régit ces décisions communales dans le canton de Vaud ou Genève, où seul le référendum facultatif s'applique.

9. Rappelons rapidement que l'on désigne sous le nom d'initiative populaire la possibilité pour les citoyens de proposer un nouveau sujet dans l'agenda politique tandis que le référendum désigne le vote populaire organisé sur un acte législatif, ceci aussi bien dans le cas où le vote est requis sur un tel sujet (d'où l'expression "référendum obligatoire") que dans celui où un certain nombre de signature demande que le vote soit organisé ("référendum facultatif").

Ce dernier type institutionnel, tout comme l'initiative d'ailleurs, est possible à partir du moment où un certain nombre de signatures a été recueilli. La règle qui veut que le nombre de citoyens nécessaire pour lancer une telle demande soit inversement fonction de la taille de la ville est à peu près respectée : 15 % à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, 10 % du corps électoral à Berne tandis que les seuils sont *de facto* inférieurs à Lausanne, avec 5000 signatures, 4000 à Genève et 1000 à Winterthur, soit respectivement 7 %, 5 % et 2% du corps électoral environ¹⁰. Rappelons dans le canton de Vaud, le caractère extrêmement limité du droit à l'initiative communale qui, formellement, n'existe que pour demander le passage à un mode d'élection proportionnel et non plus majoritaire pour le législatif communal.

Ces quelques notes peuvent laisser l'image de conditions relativement similaires, au moins en ce qui concerne les outils à disposition, pour l'exercice de la démocratie semi-directe en milieu urbain. Les seules différences notables résideraient, d'une part, dans le vote obligatoire du budget à Berne et son exclusion du champ référendaire dans les autres communes.

Un examen plus détaillé permet de poser l'existence de deux systèmes fondamentalement différents. Comme le relève Laffite (1987), il faut distinguer suivant que le pouvoir de décision revient finalement à l'assemblée des citoyens qui s'exprime à travers un système d'urnes, comme à Berne, ou au parlement, comme dans les cantons de Vaud, Genève ou Neuchâtel. Dans un cas, il est logique que le budget soit soumis à votation populaire tandis que dans l'autre on tend à limiter le recours à la démocratie semi-directe. Il y a donc une optique différente entre ces deux systèmes, l'un tendant à une mobilisation plus systématique de la population, l'autre renforçant la délégation au Parlement. Quelles sont les conséquences de deux systèmes aussi différents dans la pratique et comment peut-on systématiser les différences entre les villes ?

B) La pratique de la démocratie semi-directe

Si les dispositions légales diffèrent, la pratique distingue encore davantage les différentes villes : 130 sujets soumis au peuple à Berne, 3 à La Chaux-de-Fonds entre le début de 1980 et la fin de 1990¹¹. Par hypothèse, nous postulons que ces résultats vont principalement dépendre de la différence entre une logique d'assemblée populaire, qui transparaît encore dans certaines communes, et le système parlementaire qui se serait imposés dans d'autres, réduisant d'autant le recours à la démocratie directe¹². Cette hypothèse générale

10. Sur les conditions requises pour la démocratie locale, cf. aussi Kriesi, 1995, p. 86 notamment.

11. Ces analyses ont été développées de manière plus détaillée par Huissoud and Joye, 1991.

12. Notons ici que de nombreux observateurs ont associé cette différence à la région linguistique, opposant Suisse alémanique et Suisse romande. *De facto*, il est probable que l'on

peut se décliner par rapport à plusieurs domaines : le nombre de sujets soumis au verdict populaire, le type institutionnel, le contenu, le résultat et la participation électorale.

Mais on aurait également pu s'attendre, toutes choses égales par ailleurs, à ce que le recours à la démocratie semi-directe soit plus fréquent dans les grandes villes dans la mesure où d'autres groupes d'intérêts que les seuls partis politiques présenteront plus fréquemment des demandes en usant de moyens extérieurs au parlement local. A l'inverse, le rapport entre Parlement local et population serait peut-être plus facile dans les petites villes, impliquant moins de recours à des moyens extérieurs au Parlement. Cette hypothèse n'apparaît pas systématiquement confirmée : certes Berne, pourtant plus grande, compte plus de votations que Winterthur et les deux villes les plus petites, qui comptent une population inférieure à 50.000 habitants, en enregistrent effectivement un nombre minime, mais Genève et Lausanne, de taille comparable à Berne, ont aussi un nombre faible d'occasion de se prononcer sur les affaires locales.

1/ Votations par type institutionnel

En décrivant les votations suivant leur nature institutionnelle (tableau 1), nous avons adopté un découpage un peu plus fin que de coutume. En effet, le vote sur le budget est une particularité que l'on ne trouve qu'à Berne et il nous paraissait opportun de le distinguer. De même, les référendums financiers recouvrent souvent des objets particuliers, soumis au peuple à cause de dispositions réglementaires, et qui, dès lors, ne sont pas débattus dans les mêmes termes que d'autres sujets.

(suite note 12) retrouve dans nos données Berne et Winterthur d'une part, Genève, La Chaux-de-Fonds, Lausanne et Neuchâtel de l'autre. Ceci n'implique cependant pas que toute la Suisse romande ou la Suisse alémanique soit homogène à cet égard.

Tableau 1 : Sujets soumis au vote populaire entre 1980 et 1990

	Berne	Genève	La Chaux-de-Fonds	Lausanne	Neuchâtel	Winterthur
Référendums :						
-obligatoires	41 (37)					16 (12)
-financiers	62 (56)					52 (36)
-budget	10 (10)					
extraordinaires facultatifs	4 (2)	9 (4)	2 (1)	1 6 (1)	2	7 (3)
Contreprojet	2 (2)					6 (3)
Total sans initiatives	119 (107)	9 (4)	2	7 (1)	2	81 (54)
Initiatives	11 (4)	3 (2)	1		4 (1)	11 (2)
Total	130 (111)	12 (6)	3	7 (1)	6 (1)	92 (56)

Note : Le nombre de succès est indiqué entre parenthèses

Cette classification aboutit ainsi à distinguer trois types de référendums obligatoires avec les votes sur le budget et le référendum financier comme catégories spécifiques. De même peut-on rapprocher le référendum extraordinaire du référendum facultatif dans la mesure où il indique la volonté d'une commune de soumettre un projet important au verdict populaire.

En termes institutionnels, on peut faire l'hypothèse que les villes qui connaissent une démocratie représentative vont connaître, de par les règles du jeu, beaucoup moins de référendums obligatoires que les autres. Par contre, le nombre d'initiatives devrait être équivalent dans la mesure où il s'agit de l'expression directe de demandes, qui peuvent s'inscrire en dehors du jeu parlementaire et partisan.

L'analyse montre que ce ne sont pas seulement les référendums obligatoires et financiers qui contribuent à différencier Berne et Winterthur des autres communes analysées, l'usage de l'initiative apparaît aussi plus fréquent dans le premier cas. En d'autres termes, il y a une tendance générale à utiliser les mécanismes de la démocratie semi-directe qui dépasse les seules obligations constitutionnelles. Ainsi, à Berne et Winterthur, à côté des autres

formes de droits populaires, les initiatives sont importantes puisque les électeurs se sont prononcés sur 11 sujets de ce type, aussi bien dans une ville que dans l'autre, contre 3 à Genève, 4 à Neuchâtel. Ces initiatives, dont le soutien a parfois été important, touchent de vastes sujets et concernent une grande partie de la ville : maintien d'habitants dans la vieille ville, modération de la circulation, etc. En d'autres termes, l'initiative ne semble pas être utilisée dans ces villes pour défendre les intérêts d'un seul quartier mais plutôt présenter des préoccupations concernant l'ensemble de la ville.

En termes de réussite, il s'agira de faire une différence entre les sujets soumis à votation à cause de référendum financiers, plus fréquents si le référendum financier est obligatoire, et ceux qui le sont à la suite d'un important débat public. Dans tous les cas, on peut penser que, ainsi que c'est le cas au niveau fédéral, les référendums obligatoires seront le type de votation le plus fortement accepté, le référendum facultatif un peu moins et l'initiative encore moins. Ceci s'explique par les ressources respectives des acteurs qui défendent ces propositions. Mais on peut aussi faire l'hypothèse que le taux de succès des propositions en général et des initiatives en particulier, sera plus élevé que dans la politique fédérale, dans la mesure où il y a moins de groupes différents qui ont intérêt à bloquer le changement.

On peut enfin supposer que le taux de succès des initiatives et référendums facultatifs dépend du nombre de votations : **si l'usage est relativement limité, ce ne sont que les sujets les plus sensibles qui sont soumis au peuple**, avec des chances de succès assez faibles tandis qu'une pratique plus régulière favorise une acceptation plus forte de l'ensemble des sujets proposés. Ceci peut se justifier selon deux optiques. D'une part, en pensant aux coûts entraînés par une campagne référendaire efficace, ce qui limite le nombre des objets ayant des chances raisonnables de succès. Mais, d'autre part, cela se comprend en termes de sélection : si seul un nombre restreint d'objets doit être soumis au peuple, cela doit représenter, d'une manière ou d'une autre, les sujets les plus "importants" pour l'ensemble des votants.

L'examen de la réussite des projets montre des destins bien différents, même si formellement, il convient de distinguer entre référendum obligatoires et financiers, dont l'acceptation signifie un soutien aux autorités, et référendum facultatifs ou extraordinaires et initiatives qui proposent une contre-proposition aux autorités. Nous serions même tentés d'écrire que, a priori, l'acceptation des projets des autorités constitue la règle à Berne et leur exception à Lausanne. Un examen plus attentif amène cependant à nuancer un peu ce résultat : dans toutes les villes, **les référendums facultatifs apparaissent comme une catégorie controversée**, dont la réussite, tout comme au niveau fédéral, est loin d'être assurée. Dans cette perspective, le cas de Lausanne reste notable, avec un seul succès pour les autorités sur 7 votations mais la différence avec les autres communes n'est pas aussi extrême que le seul examen des totaux pourrait le laisser supposer : 3 succès sur 7 à Winterthur, 4

sur 9 à Genève ou 2 sur 4 à Berne. Par contre les référendums obligatoires, émanant des autorités, sont dans leur grande majorité acceptés. Cela est principalement lié à leur contenu mais relativise néanmoins l'importance de leur institutionnalisation.

2/ Votations selon le contenu

Par hypothèse, étant donné les compétences communales, ce sont les sujets d'aménagement urbain qui devraient relativement dominer le débat politique : les sujets qui remettent en cause le cadre de vie des citoyens, ce qui est le cas des grands projets d'aménagement urbain, auront probablement davantage de peine à trouver une majorité que des thèmes qui apparaissent plus éloignés des préoccupations des citoyens, dans la mesure aussi où les grands projets urbains peuvent mobiliser davantage des citoyens habituellement plus détachés de la politique conventionnelle. En d'autres termes, ce ne seront pas les seuls votants fidèles, proches des partis traditionnels, qui se prononcent en de telles occurrences mais peut-être aussi des citoyens, concernés par ce seul sujet.

Pour l'analyse, nous avons adopté un découpage certes grossier mais qui recouvre assez bien les compétences communales. Nous avons distingué en effet les questions d'organisation propres à la commune, règlements et finances, des questions culturelles et sociales et des questions d'aménagement urbain proprement dit. Dans ce dernier cas, des distinctions s'imposaient encore entre les questions de transport et celles touchant les constructions, elles-mêmes subdivisées entre les simples questions d'entretien d'un immeuble, soumises à votation avant tout par le biais du référendum financier, et les opérations de construction et de planification qui vont davantage toucher les habitants du voisinage et modeler plus largement l'ensemble du paysage urbain. Une catégorie résiduelle subsiste : pour ne donner que quelques exemples des sujets que l'on peut y trouver mentionnons par exemple les questions de chauffage urbain et de déchets ménagers. Ces thèmes apparaissent de plus en plus à la une de l'actualité et leur émergence récente mériterait peut-être aussi une analyse approfondie mais, pour l'heure contentons-nous de souligner leur proximité des thèses écologistes.

En termes d'acceptation, les autorités sont généralement suivies sur la majorité des sujets. Notons cependant qu'à Winterthur, les questions d'entretien semblent davantage sujettes à rejet que dans les autres villes, ce qui peut s'expliquer par un multipartisme bien marqué qui rend peut-être un consensus plus difficile, y compris sur des sujets apparemment techniques.

Tableau 2 : Sujets soumis au vote populaire entre 1980 et 1990 par domaine

	Berne	Genève	La Chaux-de-Fonds	Lausanne	Neuchâtel	Winterthur
Planification et urbanisme	31 (23)	5 (3)	1 (1)	6 (1)	2 (1)	9 (3)
Construction	11 (9)	2 (1)			2	18 (9)
Entretien	48 (45)	2	1			27 (18)
Règlements et finances	14 (12)	2 (1)	1			10 (7)
Budget	10 (10)					
Culture et social	3 (2)					10 (7)
Transports	8 (6)	1 (1)			1	7 (6)
Divers	5 (4)			1	1	11 (6)
Total	130 (111)	12 (6)	3 (1)	7 (1)	6 (1)	92 (56)

Note : Le nombre de succès est indiqué entre parenthèses. Dans ce tableau, les initiatives ont également été comptées. Il ne faut donc pas interpréter ces résultats en termes de soutien aux autorités mais ils permettent de savoir quels sont les domaines où, étant donné une proposition, la probabilité de son acceptation est la plus grande. Notons que vu le nombre de propositions en jeu, inverser le score des initiatives ne changerait pas la structure des résultats.

Un élément paraît particulièrement remarquable dans ce tableau 2 : au delà des votes obligatoires qui transparaissent dans les questions réglementaires ou les problèmes d'entretien de bâtiments, **ce sont effectivement les problèmes généraux de planification urbaine qui constituent le cœur des sujets soumis à votation.** Les citoyens peuvent réellement se prononcer, dans une certaine mesure et sans différence inter-ville, sur ce qui risque de transformer leur cadre de vie. En d'autres termes, ce sont sur les sujets qui remettent le plus en cause leur environnement que les citoyens n'approuvent pas nécessairement les projets proposés, loin de là. Dans ce sens, l'identité locale et l'attachement à l'image du quartier pourraient être des facteurs explicatifs de ces résultats. Le sont-ils également pour la participation aux votations ?

3/ La participation aux scrutins

La participation électorale est assez faible dans la plupart des consultations populaires en Suisse. Il en est plus ou moins de même pour les votations municipales, sans omettre de fortes variations suivant les cas. Ainsi à Winterthur, la participation se situe entre 30 et 70 % environ tandis qu'à Genève elle s'inscrit entre 10 et 30 %. En fait plusieurs éléments concourent à cette différenciation.

Le grand nombre de sujets proposés à Berne et à Winterthur amène le plus souvent des votations "multi-pack"¹³ de nature à augmenter presque systématiquement la participation dans la mesure où diverses "clientèles" sont alors concernées. Ceci impose deux remarques par rapport au fonctionnement de la démocratie semi-directe. D'une part dans l'établissement de l'agenda des votations, les autorités locales disposent d'une certaine marge de liberté qui permet des regroupements de sujets ou, au contraire, d'isoler certaines votations en des enjeux spécifiques. D'autre part, contrairement à la thèse d'une surcharge des citoyens, les chiffres ne montrent aucunement une "fatigue" plus grande des électeurs à Berne ou Winterthur. Le taux de participation minimum, que l'on retrouve élection après votation, est plus élevé à Winterthur qu'à Genève, les autres villes ayant une position intermédiaire dans ce système. Il semble même qu'un grand nombre de votations puisse renforcer la participation électorale en développant les enjeux qui sont réglés par ce type d'institution. Quant aux maxima, ils sont, pour la même raison d'ailleurs, tout aussi difficiles à interpréter. A Berne et Winterthur on les trouve le 26 novembre 1989, où des questions locales, importantes pour le devenir urbain, avaient été proposées en même temps que le double sujet fédéral des limitations de vitesse et de l'abolition de l'armée qui avait de toute manière drainé un nombre considérable de citoyens¹⁴. A Lausanne, mentionnons les quelques 45 % de participation suscités par la seule question de la candidature de la Ville aux Jeux Olympiques, résultat qui démontre une certaine capacité de mobilisation sur des enjeux particuliers.

Y a-t-il une différence dans la participation entre élections et votations ? Autrement dit, les électeurs se déplacent-ils davantage pour élire un parlement ou pour trancher le sort d'objets bien précis ? Les chiffres de la participation aux dernières élections varient ici entre, d'une part, 30 % à Genève, guère plus à Neuchâtel (32 %) et, d'autre part, 43 % à Winterthur et 44 % à Berne, La Chaux-de-Fonds apparaissant comme exceptionnelle avec un score de 67 % et Lausanne comme intermédiaire à 37 %¹⁵. Il ne semble donc pas possible de voir une différence liée à la question d'une démocratie représentative ou d'un développement plus grand des modalités semi-directe de démocratie. Le niveau habituel de participation aux élections semble plutôt faire référence à une moyenne de l'ensemble des consultations populaires au niveau local. Le système parlementaire en vigueur notamment à Genève et Lausanne n'entraîne donc pas nécessairement un surcroît de participation aux élections.

13. On désigne sous ce terme le fait de proposer plusieurs objets le même jour. Notons que des propositions communales sont le plus souvent couplées à des votations cantonales ou fédérales.

14. A Berne, il s'agissait notamment de l'ensemble des problèmes engendrés par la circulation des travailleurs pendulaires.

15. Source : *Année politique suisse*, diverses années de 1986 à 1989.

Si ces quelques chiffres montrent globalement un intérêt mitigé pour la démocratie directe au niveau local, permettent-ils de préciser quels sont les sujets qui déplacent le plus de votants ? Une analyse directe se heurte à la difficulté de distinguer les sujets les plus importants lors de vote simultané sur plusieurs objets. Dans ce cas, nous proposons l'analyse des suffrages blancs et nuls.

4/ Les blancs et nuls

En Suisse, contrairement à d'autres pays (Bon et Cheylan, 1988), l'analyse des votes blancs et nuls n'a pas souvent été effectuée jusqu'à maintenant, ni dans les élections, ni dans les votations, alors même que les autres modalités du vote, latoisage, panachage, etc. étaient plus largement commentées¹⁶. Nous posons l'hypothèse qu'en cas de présentation simultanée de plusieurs sujets, certains citoyens ne peuvent ou ne veulent retenir une option tranchée sur d'autres sujets que celui qui les amène principalement à se déplacer aux urnes et dès lors se contentent d'y glisser un bulletin blanc. Le vote blanc apparaît dès lors comme un indice des sujets les moins mobilisateurs¹⁷.

Cependant, les variations de ce type de vote semblent loin d'être aléatoires. Par exemple à Berne, les votations sur la réforme des règles de procédure dans l'administration locale ont enregistré entre 10 et 17 % de votes blancs et nuls. Plus généralement, la question de la réforme des règlements locaux réunit presque systématiquement un fort pourcentage de votes blancs et nuls. Si l'on excepte le droit de vote à 18 ans, ce type d'enjeu n'apparaît pas clair aux yeux des électeurs. À l'inverse, les questions de planification semblent jouir d'un intérêt beaucoup plus grand. Or, ce sont ces mêmes objets qui apparaissent dans les revendications comme les plus conflictuels ou les plus contestés. Ce sont aussi ces décisions qui ont l'impact le plus grand sur la vie locale. Mais ce sont également de telles questions qui doivent être analysées globalement, en prenant en compte l'ensemble des acteurs concernés et des actions utilisées, dans la mesure aussi où le débat à ce sujet ne se réduit pas aux règles formelles de procédures mais implique également d'autres formes d'action.

Cette brève analyse a permis de mettre en lumière l'importance des questions de planification et d'aménagement parmi les votations locales. Mais jusqu'où ces préoccupations sont-elles centrales pour les habitants et les citoyens des villes et quelles formes d'action politique sont-elles susceptibles de susciter ?

16. Mentionnons cependant qu'une méthodologie plus détaillée que ce que nous utilisons ici a été utilisée pour les votations fédérales (Joye et Papadopoulos, 1994).

17. Ce que nous écrivons ici s'applique sans doute aux votes blancs et non aux nuls. Cependant, les blancs sont infiniment plus nombreux que les nuls et la simplification qui consiste à considérer les deux comme une seule catégorie ne change aucunement les résultats mais simplifie grandement le commentaire.

III - LES MOTIFS DE PARTICIPATION

D'après plusieurs études (Meyer, Joye et Bassand, 1992), les motifs de participation varient fortement suivant les types de commune. Dans les plus petites, il s'agit avant tout de contrôler l'arrivée de nouveaux habitants. Dans les plus grandes, des entretiens ouverts laissent supposer un changement des préoccupations, des revendications urbaines et d'aménagement dans les années quatre-vingts aux questions touchant le lien social dans les années quatre-vingt-dix (Joye et Simonin, 1995)¹⁸.

La question des problèmes les plus saillants, parmi une liste relativement standard, montrent dans les quatre quartiers considérés, une sensibilité nettement plus forte pour les questions de pollution entraînées par le trafic automobile qu'à celles liées à la drogue ou à l'insécurité.

Tableau 3 : Moyenne de l'importance attribuée à divers problèmes dans les quartiers, (variable codée de 1, très important à 4 peu important)

	Genève	Bâle	Bienne	Zurich
Circulation	1.72	2.11	2.44	2.16
Équipements sociaux	2.15	2.40	2.66	2.33
Pollution de l'air	1.94	1.83	2.18	1.74
Nuisances sonores	2.14	2.25	2.50	2.15
Insécurité	3.13	2.98	3.10	2.66
Voisinage	3.38	3.58	3.71	3.58
Saleté	2.69	2.97	3.21	2.84
Alcoolisme	2.86	3.16	3.40	2.86
Drogue	2.88	2.80	2.90	2.32

Dans toutes les villes, les questions environnementales apparaissent ainsi comme beaucoup plus importantes que les questions d'insécurité et de voisina-

18. Pour cette partie, nous utiliserons une enquête menée au printemps de 1996 dans quatre quartiers des centre-villes de Bâle, Bienne, Genève et Zurich, auprès de 900 personnes au total, soit 225 répondants dans chaque cas. Enquête téléphonique standardisée, sur un échantillon aléatoire de répondants à l'intérieur des limites des quartiers choisis. Cf. Kübler et al., 1997.

ge. Ceci est vrai dans tous les cas, quoique dans une moindre mesure à Zurich, marquée par les scènes ouvertes de la drogue il y a quelques années. Mais quels problèmes sont le plus susceptibles d'entraîner une action politique ? Et sous quelle forme ?

Tableau 4 : Proportion de répondants prêts à intervenir pour des sujets urbains¹⁹

	Pétition	Manifestation	Action	Indifférent	Pour/Contre
Pour la modération de la circulation	57.6	9.0	2.4	18.5	12.5
Contre la démolition d'un immeuble ancien	20.0	2.7	0.7	21.6	55.1
Contre la suppression de places de parking	51.9	8.4	1.5	19.3	18.9
Pour la création d'un centre de quartier	25.4	2.5	1.6	20.0	50.6
Contre l'ouverture d'un centre de réfugiés	39.3	4.4	1.3	22.2	32.7
Pour le développement de services sociaux	20.2	3.4	1.3	17.1	58.0
Contre l'ouverture d'un centre de prise en charge pour toxicomanes	56.9	3.5	2.9	24.6	12.1
	11.7	1.6	0.4	18.0	68.3
	14.7	2.9	0.7	23.3	58.5
	42.9	4.7	2.0	21.3	29.0
	59.6	6.8	2.0	16.9	14.7
	11.0	2.7	0.4	11.9	73.9
	18.9	2.2	0.9	25.6	62.4
	57.8	6.5	2.7	11.0	22.0

Ce tableau 4 montre d'abord des habitants qui sont beaucoup plus prêts à se mobiliser pour la réalisation de quelque chose plutôt que contre. Ceci est vrai quelle que soit la proposition. Ce résultat est intéressant mais aussi étonnant dans la mesure où la plupart des études donnent une prime à l'opposition aux projets, notamment dans les référendums²⁰. Ensuite, il montre qu'une forme d'action est plébiscitée : la pétition tandis que les autres formes sont beaucoup moins prisées, y compris le recours à la démocratie directe. En d'autres termes, l'immense majorité des habitants peut, peut-être, envisager de soutenir une action mais ceux qui sont susceptibles d'en être les initiateurs sont excessivement peu nombreux.

19. La question était ainsi formulée : "Pour chacune des causes que je vais vous citer, dites-moi si vous seriez prêt(e) à signer une pétition, ou bien suivre une manifestation, ou encore organiser vous-même une action dans votre quartier, ou si cette cause vous laisserait indifférent". Pour une moitié de l'échantillon, l'intitulé des items est celui reporté ici, pour l'autre moitié, les thèmes étaient inversés. Cette manière de poser la question explique d'ailleurs la présence d'une dernière colonne reprenant les gens opposés à la formulation proposée.

20. Cf. à ce propos les études consacrées aux votations en Suisse comme Gruner et Hertig 1983 ; Kriesi, 1993 ou Papadopoulos, 1994 par exemple.

Si les individus eux-mêmes ne sont pas nécessairement à la base des actions, comment l'impact des associations est-il apprécié? Une question allait dans ce sens : " Toutes sortes de gens, d'associations, contribuent à l'activité d'une grande ville. Pour chacun de ceux que je vais vous citer, dites-moi si, à votre avis, leurs intérêts sont pris en compte, ou non, par les Autorités ? "

Tableau 5 : pourcentage des répondants disant que les mouvements et associations sont bien pris en compte

	Genève	Bâle	Bienne	Zürich
Parents d'élèves	40	38	41	39
Propriétaires immobiliers	61	50	53	55
Associations de quartier	47	54	46	47
Personnes âgées	50	46	44	48
Banques	73	75	74	80
Automobilistes	53	57	59	61
Etrangers	42	52	43	42
Associations pour la modération du trafic	27	42	40	37
Associations professionnelles	44	60	55	53
Habitants de la ville	49	56	59	47

D'un point de vue global, seules les banques ont la réputation d'avoir leurs intérêts bien pris en compte par les autorités tandis que ce sont les associations pour la modération du trafic qui ont le score le plus bas. Mais la plupart des items obtiennent des scores "moyens", entre 40 et 60% des répondants estimant que ces intérêts sont tout à fait ou assez pris en compte par les autorités. D'un point de vue dimensionnel, il n'y a pas un axe unique qui opposerait les mouvements les plus populaires aux associations économiques mais deux axes indépendants, l'un reprenant propriétaires immobilier, banques et automobilistes et l'autre quasiment tous les autres acteurs cités.

Ce tableau 5 met en évidence des différences assez faibles entre les villes. Ce résultat est intéressant puisqu'il montre qu'on ne peut lier de manière automatique pratique de la démocratie semi-directe dans les villes et appréciations de la reconnaissance des associations par les autorités. On peut néanmoins souligner que les questions de modération de trafic sont particulièrement moins bien reconnues à Genève, ce qui illustre la différence de politique en matière d'écologie, entre villes romandes et alémaniques.

Enfin, dans l'organisation de la vie locale, il est essentiel de garder en tête l'articulation entre démocratie semi-directe et politique partisane. La donnée de base en Suisse aujourd'hui est la faible affiliation et identification des répondants aux partis. A la question, "Vous sentez-vous proches d'un parti politique ?", seulement un tiers de répondants ayant le droit de vote affirme que c'est le cas²¹. Cette proportion varie un peu suivant les villes (32.6 % à Genève, 28.5% à Bâle, 37.6% à Bienne, 36.2% à Zurich) sans que l'on puisse pour autant trouver une explication simple à ces variations.

Cet éloignement pose la question des modalités d'expression politique. En effet, la question de la démocratie locale n'est évidemment pas indépendante des autres modes d'intégration ou de participation, *a fortiori* si l'impact des partis est faible. Un premier indice est fourni par la connaissance d'une personne apte, de par sa position, à agir pour un problème donné.

Tableau 6 : Pourcentage de répondants affirmant avoir un proche membre de... (entre parenthèses, pourcentages calculés sur les seuls répondants ayant le droit de vote)

	Genève	Bâle	Bienne	Zürich
Parti politique	21.2 (25.9)	29.3 (30.3)	36.4 (40.3)	31.9 (33.3)
Association de quartier	19.9 (19.4)	30.8 (33.3)	23.9 (27.7)	21.7 (21.6)
Organisation engagée	12.1 (13.9)	26.7 (28.8)	29.2 (31.5)	24.8 (26.7)
Parlement communal	10.2 (12.2)	18.2 (20.7)	27.4 (30.1)	16.8 (21.3)
Parlement cantonal	5.1 (5.7)	16.7 (18.0)	13.0 (14.6)	10.3 (11.2)
Au moins un des 5 groupes	36	48	54	47

La lecture du tableau 6 montre d'abord des habitants qui sont loin d'être démunis dans leur possibilités d'intervention puisque, globalement, une personne sur deux connaît quelqu'un dans une institution susceptible d'intervenir. A y regarder de plus près, le tableau est cependant plus nuancé puisque seulement une sur six connaît une personne dans un législatif ou un exécutif, une sur quatre un acteur actif dans un parti politique. Les associations de

21. Les analyses VOX, réalisées après chaque votation fédérale en Suisse, nous ont appris depuis longtemps que les votants suivaient peu les consignes des différents partis, même si, globalement, le résultat est loin d'être aléatoire.

quartier ne sont pas très loin du score obtenu par les partis politiques, ce qui confirme le rôle important qu'elles jouent au niveau local²².

Globalement, les habitants interrogés reconnaissent assez facilement une multitude de canaux de communication avec les autorités, qu'il s'agisse de la prise en compte des intérêts des associations ou d'une possibilité de s'exprimer à travers des proches, en sus des outils de démocratie semi-directe. Ces derniers doivent donc être situés dans un contexte d'ensemble, par rapport aux questions urbaines. Mais ces chiffres, globalement positifs, laissent ouverte la question de "qui participe" et des inégalités de représentation qui peuvent en découler.

IV - QUI PARTICIPE ?

Rappelons d'abord que la démarche retenue implique une approche large, incluant aussi bien l'intégration sociale que politique. Dans ce sous-chapitre, il s'agit de savoir jusqu'où l'intégration politique, mesurée à partir de la participation aux élections et votations, est liée, ou non, à l'intégration sociale, telle que décrite par l'appartenance associative. De même, dans quelle mesure ces formes de participation sont-elles liées à la position sociale ?

Tableau 7 : Proportion de répondants membres d'aucune association, d'une ou de plus

	Genève	Bâle	Bienne	Zurich
0	51.1	36.9	39.6	42.0
1	22.2	22.7	30.5	30.8
2 et plus	26.7	40.4	29.9	27.2

Globalement, un peu plus d'une personne sur deux est membre d'au moins une association²³. Ce résultat, important dans un contexte urbain car il montre l'intégration associative d'une majorité d'habitants, est conforme aux

22. Notons qu'à ce stade de l'analyse, on ne sait pas s'il s'agit d'une logique cumulative, où la participation à une association de quartier entraîne la connaissance de membres d'un parti politique, ou d'une logique alternative, où un canal se substitue à l'autre. Une étude détaillée montrera plus loin que ce dernier modèle tend à s'imposer, du moins partiellement.

23. Liste des associations utilisée pour construire l'indice : organisations caritatives ou humanitaires ; sociétés folkloriques ; organisations religieuses ou paroissiales ; associations regroupant des gens de même origine nationale ou régionale ; parents d'élèves ; clubs sportifs ; clubs de loisirs (bricolages, intérêts scientifiques) ; ensembles de musique, fanfares, chorales ; organisations pour la jeunesse ; associations de quartier ; groupe militant ; associations professionnelles ; sociétés philanthropiques ou d'entraide (Rotary, Kiwanis, etc.).

valeurs généralement observées en Suisse. Les valeurs plus basses observées à Genève peuvent s'expliquer par l'influence française : en général les taux d'associationnisme sont plus bas en France qu'en Suisse ou dans les pays du nord de l'Europe (Joye et Laurent, 1997). Mais il ne s'agit pas ici de faire une analyse de l'associationnisme en tant que tel mais de le resituer par rapport au comportement politique.

Tableau 8 : Proportion de répondants déclarant aller voter...

	Genève	Bâle	Bienne	Zurich
Presque chaque fois	45.1	68.4	64.4	62.2
Une fois sur deux	20.8	7.3	8.8	12.4
Deux ou trois sur dix	15.3	16.3	9.8	8.6
Une sur dix	6.3	3.1	7.7	3.2
Jamais	10.4	5.2	7.7	13.0

La question de la participation politique aux élections et votations présente un résultat singulièrement parallèle : la moitié des répondants déclare aller voter très régulièrement²⁴. Par ailleurs, les valeurs plus basses observées à Genève correspondent aussi à la tendance globale²⁵. La question n'est toutefois pas tellement celle de la participation globale mais de savoir comment elle s'organise en fonction de la position sociale. En d'autres termes, peut-on, dans le contexte de la démocratie semi-directe, parler de stratification politique ?

Tableau 9 : Proportion de répondants membres d'aucune association, d'une, ou de plusieurs, selon le niveau de formation

	Primaire	Apprentissage	Bac ou tech.	Université
0 association	52.2	40.4	38.3	30.9
1 association	19.6	30.4	25.2	27.6
2 et plus	28.2	29.2	36.5	41.4

24. Ce résultat est bien sûr surévalué, sans doute dans une proportion d'environ 15 à 25 % si l'on compare aux chiffres normalement observés de participation. Ce décalage est fréquent dans les enquêtes et ne devrait pas changer les relations observées entre variables (Joye et Knuesel, 1987).

25. Notons toutefois que ces dernières années, notamment suite à l'introduction du vote par correspondance à une large échelle – plus de la moitié des votants, parfois les trois quarts –, les taux de participation à Genève sont nettement remontés et se rapprochent, voire dépassent parfois, la moyenne suisse.

La position sociale, mesurée à partir du niveau de formation, montre une stratification nette en matière de participation : la moitié environ des répondants n'ayant accompli que la seule formation obligatoire ne sont membre d'aucune association, alors que cette proportion n'est que d'un tiers pour les répondants universitaires.

Tableau 10 : Proportion de répondants déclarant aller voter..., selon le niveau de formation

	Primaire	Apprentissage	Bac ou tech	Université
Presque chaque fois	48.4	66.1	59.2	63.5
Une sur deux	9.7	9.7	12.2	15.1
Deux ou trois sur dix	15.1	8.9	15.8	8.3
Une sur dix	9.7	5.1	4.6	2.4
Jamais	16.1	8.9	6.7	7.9

C'est un résultat très semblable que l'on observe en analysant la participation aux élections et votations : la moitié des personnes n'ayant qu'une formation obligatoire affirme ne pas participer régulièrement aux élections et votations, un tiers seulement des universitaires se retrouvent éloignés des urnes. Autrement dit, en Suisse également, la démocratie semi-directe ne garantit pas une probabilité égale d'aller voter.

Ces deux tableaux, 9 et 10, peuvent laisser supposer que l'insertion sociale, mesurée à partir de la participation associative, est strictement parallèle à la participation aux élections et votations. En d'autres termes, un interprétation trop rapide laisserait supposer une seule dimension de participation, associative et politique, fonction de la position sociale. Une telle conclusion serait cependant inexacte : la corrélation entre ces deux variables est faible : 0.15 à Genève, 0.18 à Bâle, 0.20 à Bienne et 0.25 à Zurich. La participation associative n'est que faiblement reliée à la participation politique proprement dite²⁶. Certes, l'on peut montrer que plus les associations de quartier sont puissantes, plus la démocratie semi-directe est utilisée, plus l'attachement local est fort (Joye et Laurent 1997)²⁷ et plus la relation entre participation associative et électorale est forte au niveau local.

Néanmoins, participation associative et participation politique restent deux formes différentes même si elles privilégient toutes les deux les habitants les mieux dotés en termes de capital économique ou culturel. Il en découle que si

26. Pour une analyse plus détaillée de ce point et l'état actuel du débat cf. Deth, 1997.

27. Ceci est d'ailleurs fonction de l'organisation locale, plus ou moins territorialisée ou plus ou moins réticulaire, qui est aussi elle-même fonction de la structure de ségrégation ou de différenciation entre les quartiers : Joye, Huissoud et Schuler, 1995.

l'on veut favoriser la participation d'une manière générale, ce sont des formes différenciées d'intervention qu'il faut imaginer²⁸.

Conclusion

En conclusion, il paraît important de souligner la relation entre les outils de démocratie semi-directe, leur utilisation et ce que l'on pourrait qualifier de culture politique locale, définie notamment par une tension entre démocratie participative et démocratie représentative.

Par ailleurs, si la démocratie semi-directe permet certes une intégration relativement forte des citoyens dans le système politique, sans doute plus forte que dans un système purement représentatif, ce n'est qu'un moyen parmi d'autres : elle touche partiellement d'autres acteurs que ceux qui s'identifient au système partisan mais elle reste socialement marquée et s'adresse avant tout aux catégories sociales les mieux formées.

Dans l'ensemble pourtant, une démocratie semi-directe vivante, forte, ne fait pas baisser la participation électorale proprement dite. Ceci est vrai pour les élections ou les référendums locaux, mais aussi pour les élections et votations propres à un autre niveau institutionnel. Dans ce sens, même si l'électeur suisse a dans certaines villes l'occasion de voter énormément, on ne peut parler d'une surcharge qui affaiblirait la participation électorale.

Enfin, la démocratie semi-directe permet d'introduire des débats importants au niveau politique. Elle échappe pour une part aux partis politiques. Cependant, la sélection souvent opérée parmi les acteurs qui soutiennent des projets peut être susceptible de privilégier des positions conservatrices – entendue comme opposition au changement dans l'environnement quotidien –, en particulier dans les villes où les associations de quartier sont puissantes et fortement intégrées.

D'une manière générale, il apparaît que la démocratie semi-directe permet effectivement d'élargir le jeu politique dans le contexte actuel, même si cette extension ne se fait pas nécessairement au profit de tous les acteurs potentiellement intéressés. Si l'on pose l'hypothèse que l'évolution actuelle va vers une dissociation et une fragmentation de plus en plus grande de la société, alors les formes helvétiques de démocratie semi-directe peuvent être un outil utile d'intégration socio-politique, pour autant qu'elles soient vues dans un cadre diversifié de procédures, de la démocratie de quartier aux formes les plus contemporaines d'utilisation des nouveaux media.

28. L'aménagement du territoire, qui prévoit la consultation des habitants, a fait l'objet d'études spécifiques en Suisse sur sa justification (Flückiger, 1996) dans le cadre de processus de planification et sur la manière d'associer la population à tel processus (Wehrli-Schindler, 1987), (Tanquerel, 1988), (Vatter, 1994).

RÉFÉRENCES

- AUER, A. 1978, *Les droits politiques dans les cantons suisses*. Genève : Georg.
- BASSAND, M. et PERRINJAQUET R. 1985. "La politique locale" in *Manuel : système politique de la Suisse*, edited by R. Germann and E. Weibel, Berne : Haupt.
- BON, F. et CHEYLAN J.-P. 1988, *La France qui vote*. Paris : Le livre de poche.
- DAHINDEN, Ph. 1979. *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*. Lausanne : Imprimerie vaudoise.
- DELLEY, J.-D. 1978. *L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe*. Lausanne : L'âge d'homme.
- DETH, J. van. 1997. "Introduction : social involvement and democratic policies", pp. 1-23 in *Private groups and public life*, edited by J. van Deth. London : Routledge.
- DUROY, S., GIRAUX D., BOIZEL R., et SPILIOTOPOULO E.-E. (Eds.). 1987. *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*. Paris : Presses universitaires de France.
- ETZIONI, A. (Ed.). 1995. *New Communitarian Thinking*. Charlottesville : University Press of Virginia.
- FLÜCKIGER, A. 1996. "Management territorial et droit «postmoderne» : la planification émergente", pp. 254-276 in *Le management territorial*, édité par Jean Ruegg et Dominique Joye S. Découtère. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- GESER, H.-P., FARAGO, FLUDER R., et GRAUB E. 1987. *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*. Berne : Haupt.
- GRUNER, E., et HERTIG H.-P. 1983. *Der Stimmbürger und die neue Politik*. Bern : Haupt.
- HIRST, P. 1994. *Associative Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- HUISSOUD, Th., et JOYE D. 1991. "Participation et démocratie directe dans les espaces urbains." *Annuaire suisse de science politique*.
- JOYE, D. 1987. *Structure politique et structure sociale*. Grenoble : Banque de données socio-politiques.
- JOYE, D., HUISSOUD Th., et SCHULER M. (Eds.). 1995. *Citoyen des villes, habitants des quartiers ?* Zurich : Seismo.
- JOYE, D., et KNUESSEL R. 1987. "1986, Elections au Conseil d'Etat vaudois : un sondage «sortie des urnes»." *Annuaire suisse de science politique* 27 : 105-119.
- JOYE, D., et LAURENT A. 1997. "Associative and political participation in Switzerland and France", pp. 163-182 in *Private groups and public life*, edited by J. van Deth. London : Routledge.
- JOYE, D., LERESCHE J.-Ph., SCHULER M., et BASSAND M. 1990. *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde ?* Berne : Conseil suisse de la science.

JOYE, D., et PAPADOPOULOS Y. 1994. "Votations moteurs : les logiques du vote blanc et de la participation", pp. 245-275 in *Elites politiques et peuple en Suisse*, édité par Y. Papadopoulos. Lausanne : Réalités sociales.

JOYE, D., et SIMONIN A. 1995. *Démocratie et participation locale*. Lausanne : IREC.

KLÖTI, U. 1985. "Politische Probleme der Stadt" *Annuaire suisse de science politique*.

KRIESI, H. (Ed.). 1993. *Citoyenneté et démocratie directe*. Zurich : Seismo.

KRIESI, H. 1995. *Le système politique suisse*. Paris : Economica.

KÜBLER, D., MALATESTA D., JOYE D., et HAUSSER D., 1997. *Entre ordre public et santé publique*. Lausanne : IREC-EPFL.

LINDER, W. 1987. *La décision politique en Suisse*. Lausanne : Réalités sociales.

MEYER, G., JOYE D., et BASSAND M. 1992. *Vivre en métropole*. Lausanne : IREC-EPFL.

MEYLAN, J., GOTTRAUX M., et DAHINDEN Ph. 1972. *Communes suisses et autonomie communale*. Lausanne : Groupe d'étude de l'autonomie communale.

MOOR, P. 1987. "Suisse" in *Les compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme et d'équipement*, édité par M. Fromont. Paris : Litec.

NEF, R. 1980. "Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten", *Revue suisse de sociologie* 6 : 155-190.

NEIDHART, L. 1970. *Plebizit und pluralitäre Demokratie*. Bern : Francke.

PAPADOPOULOS, Y. (Ed.). 1994. *Elites politiques et peuple en Suisse*. Lausanne : Réalités sociales.

PAPADOPOULOS, Y. 1997. *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris : L'Harmattan.

PUTNAM, R. 1995. "Tuning In, Tuning out : The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science & Politics* XXVIII.

SMITH, D.M., and BLANC M. 1997. "Grass-roots democracy and participation: a new analytical and practical approach", *Environment and Planning D : Society and Space* 15 : 281-303.

STOKER, G. 1996. "Introduction : Normative Theories of Local Government and Democracy", pp. 1-27 in *Rethinking Local Democracy*, edited by D. King and G. Stoker. Houndsmill, Basingstoke and London : MacMillan.

TANQUEREL, T. 1988. *La participation de la population à l'aménagement du territoire*. Lausanne : Payot.

VATTER, A. 1994. "Vollzugskonflikte und Lösungsansätze in der lokalen Raumplanung", *Revue suisse de sociologie* 20 : 329-354.

WEHRLI-SCHINDLER, B. 1987. "Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung", *Annuaire suisse de science politique*.

WEIBEL, E. 1990. *Institutions politiques romandes*. Fribourg : Presses universitaires de Fribourg.