

Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains

Autor(en): **Huissoud, Thérèse / Joye, Dominique**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **31 (1991)**

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172840>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Thérèse Huissoud, Dominique Joye

Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains

En analysant plus de 200 votations communales qui se sont déroulées dans 6 villes entre 1980 et 1990, on s'aperçoit de fonctionnements politiques bien caractérisés.

- Entre villes, il y a des systèmes politiques qui se décrivent davantage en terme de démocratie représentative et d'autres où les droits populaires sont davantage sollicités. Ceci correspond bien évidemment à des sujets différents soumis au souverain, avec des probabilités de succès variables, en fonction du contexte politique, du contenu et du type institutionnel.
- A l'intérieur des villes, certains quartiers réagissent avant tout en fonction de la localisation des projets tandis que d'autres se mobilisent en fonction d'autres données politiques.

Dans tous les cas, il semble y avoir une interrelation entre le fonctionnement global du système politique de la ville et les principales variables explicatives du comportement local, à l'intérieur même des quartiers.

In der Analyse von über 200 Gemeindeabstimmungen in sechs Städten im Zeitraum 1980–1990 haben sich charakteristische politische Muster gezeigt.

- Einzelne Städte lassen sich durch den Begriff «repräsentative Demokratie» beschreiben, während in andern die Volksrechte stärker ausgebaut sind. In Abhängigkeit des politischen Umfeldes und der institutionellen Struktur unterscheiden sich die den Stimmbürgern vorgelegten Themen, aber ebenso die Wahrscheinlichkeit ihrer Annahme oder Verwerfung.
- Innerhalb der Städte reagieren einzelne Quartiere eher in Funktion der direkten Betroffenheit, andere dagegen in Abhängigkeit der politischen Konstellationen.

Es scheint, als bestünde ein enger Zusammenhang zwischen dem globalen politischen Klima der Stadt und den wichtigsten erklärenden Variablen des lokalen Wahlverhaltens in den Quartieren.

I. Introduction

La démocratie directe en Suisse apparaît depuis longtemps comme un modèle du genre et, d'après certains auteurs (Butler et Ranney, 1978), près de la moitié de tous les référendums nationaux du monde s'y sont déroulés. Mais bien d'autres votations ont eu lieu, que ce soit dans les 26 cantons ou les quelque 3000 communes.

Pour rester maître des données présentées, ce ne sont qu'aux votations survenues ces dernières années dans quelques villes que nous allons nous intéresser ici. Cette limitation a été introduite à partir de deux critères; l'un temporel, tous les sujets depuis le début de 1980 à la fin de 1990; et l'autre spatial, six villes, Berne, Genève, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Neuchâtel et Winterthur, qui représentent assez bien la diversité des agglomérations helvétiques: aussi bien grandes que petites à l'échelle des zones urbaines, en Suisse alémanique aussi bien que latine, etc.¹

Sans nous étendre ici sur le choix de ces terrains de recherche, il faut d'emblée souligner qu'il s'agit de villes et donc de communes relativement importantes. Ceci implique plusieurs caractéristiques. Ainsi, la manière d'aborder les problèmes est différente que dans des communes plus petites. De même, les acteurs présents sur la scène recouvre une palette large, incluant de nouveaux mouvements sociaux. Enfin les sujets politiques eux-mêmes ne sont pas les mêmes (Schuler et Perret-Gentil (1988). Ces spécificités devraient se retrouver dans les sujets soumis à votations.

L'examen des votations urbaines peut se faire à travers une double lecture. D'abord, y a-t-il une différence, et laquelle, entre les villes analysées dans la fréquence de l'utilisation de la démocratie directe, dans la participation électorale ou dans les sujets abordés? Ensuite, est-ce que les quartiers de chaque ville votent en fonction de l'implantation partisane ou est-ce que ce sont davantage des intérêts locaux qui interviennent? En d'autres termes, cet article, situé dans une approche comparative de la politique locale, va s'efforcer de mettre en lumière aussi bien les spécificités politiques entre les villes considérées que des éléments du comportement politique à l'intérieur de celles-ci.

II. Les compétences locales et les droits politiques

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 le structure.

1 Ces villes sont plus particulièrement investiguées dans une recherche du PNR 25 «Ville et transport», portant sur le fonctionnement des quartiers à l'intérieur des espaces urbains: recherche 4025-027 516 menée conjointement par l'IREC, l'Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel et le Büro Z de Zurich. Nous en profitons pour remercier A. Grosso-Ciponte, E. Meyrat-Schlee, M. Bassand, Th. Busset, F. Chiffelle, J.L. Richard, M. Schuler, J.P. Wolf

1. 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 semidirecte? De cette définition préalable dépend l'essentiel des données examinées ici.

a) 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 communes². 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 (Klöti 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'approuver.³

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 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.

pour l'aide apportée tout au long de la recherche mais aussi leurs suggestions pour cet article. Nous remercions également Dominique Malatesta et Yannis Papadopoulos pour leurs suggestions amicales.

2 Mentionnons néanmoins Meyland, 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).

3 Notons que d'après une déclaration de Christian Grobet au Grand-Conseil genevois, 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).

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 qu'«elles (les communes) jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elle-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?

b) 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 nos communes et sous quelles conditions peuvent-ils être utilisés?

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

Le référendum financier est 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.

Ce dernier, tout comme l'initiative d'ailleurs, est possible à partir d'un certain nombre de signatures. En conséquence, 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 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, Genève 4000 et Winterthur 1000, soit respectivement 7%, 5% et 2% du corps électoral environ. 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 variables, au moins en ce qui concerne les outils à disposition, pour l'exercice de la démocratie directe en milieu urbain. Les seules différences notables résideraient, d'une part, dans le vote obligatoire du budget à Berne et son exclusion du champs 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 revienne 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 en 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?

2. De quelques hypothèses sur la démocratie directe dans les villes

Les hypothèses vont principalement dépendre de cette différence entre une logique d'assemblée populaire, qui transparaît encore dans certaines communes et système parlementaire. Plus précisément, elles s'organisent par rapport à plusieurs domaines: le nombre de sujets soumis au verdict populaire, le type institutionnel, le contenu, le résultat et la participation électorale.

La première hypothèse est liée aux caractéristiques principales du système politique: on peut supposer qu'un système qui privilégie la démocratie représentative va connaître moins de votations que celui où l'assemblée communale a un poids plus important. 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 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.

On peut également s'attendre, toutes choses égales par ailleurs, à ce que le recours à la démocratie 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 est peut-être plus facile dans les petites villes, impliquant moins de recours à des moyens extérieurs au Parlement.

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.

En termes de réussite, il s'agira de faire une différence entre les sujets soumis à votation à cause de référendums 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 votations 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 en limite le nombre des objets qui ont 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.

Au niveau du contenu, et étant donné les compétences communales, ce sont les sujets d'aménagement urbain qui devraient relativement dominer le débat politique. A cet égard, on peut s'attendre à ce que les sujets qui remettent en cause le cadre de vie des citoyens, ce qui est le cas des grands projets d'aménagement urbain, aient, davantage de peine à trouver une majorité que des thèmes qui apparaissent plus éloignés des préoccupations des citoyens. Ceci peut s'expliquer quand on pense que 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, plus proches des partis traditionnels qui se prononcent en de telles occurrences mais peut-être aussi des citoyens, concernés par ce seul sujet.

3. 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 1990. Un examen attentif par type institutionnel et suivant le contenu peut contribuer à expliquer ces résultats.

a) 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.

Cette classification aboutit ainsi à distinguer trois types de référendums obligatoires avec les votes sur le budget ou le référendum financier comme catégorie spécifique. 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.

	Berne	Genève	La Chaux- de-Fonds	Lau- sanne	Neuchâ- tel	Winter- thur
Référendums dont: obligatoires financiers	41 (37) 62 (56)					16 (12) 52 (36)
budget extraordina- ires facultatifs	(10)			1 6 (1)		
Contreprojet	4 (2) 2 (2)	(4)	2 (1)		2	6 (3) (3)
Total sans initiati- ves	119 (107)	(4)	3	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

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

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 semblent importantes puisque les électeurs se sont prononcés sur 11 sujets de ce type, aussi bien dans une ville que dans l'autre, contre trois 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.

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 réus-

site, 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 émanant des autorités sont dans leur grande majorité acceptés. Cela est principalement lié à leur contenu mais relativise néanmoins l'importance de leur institutionnalisation.

b) *Votations selon le contenu*

Le contenu est forcément lié au type institutionnel. Par définition, ce ne sont pas les mêmes sujets qui sont soumis au référendum financier ou à l'initiative populaire! L'objet considéré permet cependant de préciser plus clairement les enjeux des votations.

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-même 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. Pour l'heure contentons-nous de souligner leur proximité aux thèmes 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.

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 les problèmes généraux de planification urbaine qui constituent le cœur des sujets soumis à votation*. Les citoyens peuvent effectivement 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?

	Berne	Genève	La Chaux- de-Fonds	Lau- sanne	Neuchâ- tel	Winter- thur
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)
Règlement 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.

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

c) 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 deux éléments concourent à cette différenciation.

D'abord, le grand nombre de sujets proposés à Berne et à Winterthur amène le plus souvent *des votations «multi-pack»⁴ 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 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.

Ensuite, 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

4 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.

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 des limitations de vitesse et de l'abolition de l'armée qui avait drainé un nombre considérable de citoyens. A Berne, il s'agissait notamment de l'ensemble des problèmes engendrés par la circulation des travailleurs pendulaires. A Lausanne, mentionnons les quelques 45% de participation suscités par la question des Jeux Olympiques, résultat qui démontre une certaine capacité de mobilisation.

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%.⁵ 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.*

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.

d) 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 commentées.⁶ 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.

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

⁵ Source: Année politique suisse, diverses années de 1986 à 1989.

⁶ Mentionnons cependant qu'une méthodologie plus détaillée que ce que nous utilisons ici a été utilisée pour les votations fédérales (Joye et Papadopoulos, 1990).

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 mobilisateurs. Ce que nous écrivons ici s'applique sans doute davantage 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.

A l'examen, une catégorie réunit presque systématiquement un fort pourcentage de votes blancs et nuls: la question de la réforme des règlements locaux. De toute évidence, si l'on excepte le droit de vote à 18 ans, ce type d'enjeu n'apparaît pas clair aux yeux des électeurs. A l'inverse, les questions de planification semblent jouir d'un intérêt beaucoup plus grand. Or, ce sont des mêmes objets qui apparaissent dans les revendications comme les plus conflictuels ou les plus contestés. Ce sont aussi les décisions qui ont l'impact le plus grand sur les quartiers. Mais ce sont également les questions qui doivent être analysées globalement, en prenant en compte l'ensemble des acteurs concernés et des actions utilisées.

L'analyse des suffrages blancs est donc un indice permettant de déterminer l'intérêt porté à différents sujets de votations lors de votes simultanés. Mais ceci ne devrait pas exclure des différences entre les quartier de chaque ville.

III. La différenciation intra-urbaine des projets

Toute la partie précédente a montré des règles suivant les villes pour l'exercice de la démocratie directe au niveau communal en Suisse mais peut-être encore plus des usages différents. La manière dont les sujets sont traités et l'information ou la consultation sont menées dans les différentes villes révèlent peut-être des éléments de style de gouvernement bien tranchés.

Dans ce sens, deux éléments dominant l'explication et s'exercent indépendamment l'un de l'autre. D'abord un effet de taille: plus la ville est grande, plus le recours à la démocratie directe est important. La différence entre la Suisse romande et Berne ou Winterthur saute également aux yeux: l'usage différent des droits populaires que Auer (1978) signalait au niveau cantonal se retrouve incontestablement au niveau communal.

Si cette première remarque montre bien quelques caractéristiques du rapport aux objets locaux, elle ne nous dit rien encore de la différenciation interne aux villes. En d'autres termes, peut-on voir ici l'impact de la ségrégation sociale et de différentes formes d'insertion sociale? L'analyse qui va suivre n'aura cependant pas le même niveau de détail suivant les villes. Ce choix s'explique finalement par deux raisons: le souci de ne pas entrer dans trop de spécificités locales mais surtout à cause de données de qualités très diverses, partiellement révélatrices d'ailleurs de l'importance attribuée au niveau infra-communal dans ces diverses villes.

Ainsi Neuchâtel ne dispose-t-elle pas de données électorales à l'échelon du bureau de vote. La commune de Lausanne présente un déficit de données inhérent au système en vigueur dans cette ville: du fait que l'électeur est libre de choisir son

bureau de vote, près de la moitié des suffrages ne peuvent être attribués à un quartier particulier. A Berne, la règle est la même mais les électeurs sont beaucoup plus fidèles à leur quartier, à tel point qu'il n'est pas exclu de reconstituer des écarts de participation entre quartiers. Nous y reviendrons en examinant les résultats de cette ville.

Une autre caractéristique des villes étudiées intervient dans les conclusions que l'on peut tirer: en matière de vote, Berne est divisé en 6 unités et Winterthur en 7 «Stadtkreise».⁷ A l'autre extrême, on compte 24 bureaux de vote à Lausanne et 15 à Genève. De ce seul fait, on peut s'attendre à ce que les écarts entre quartiers soient plus forts dans ces dernières villes en tout cas si l'on suppose qu'un quartier petit a une plus grande chance d'être socialement homogène, ce qui est généralement vérifié dans les agglomérations suisses. La notion de mobilisation locale se mesure donc à deux échelles spatiales différentes suivant les agglomérations.⁸ Par ailleurs, on se retrouve exposée à la discussion entre les différentes définitions du quartier: il est possible que la définition de circonscriptions électorales ne corresponde pas au mieux avec les espaces de référence de la population mais il est aussi probable que les deux définitions spatiales ne soient pas complètement déconnectées de telle manière que ces données permettent de saisir quelques déterminants locaux dans le vote.

1. De quelques hypothèses préalables

Les hypothèses que nous allons avancer ici imposent encore une précision importante. Les données utilisées sont des données agrégées au niveau d'un quartier, d'un bureau de vote. Dans ce sens, il n'est pas possible d'inférer le comportement individuel de citoyens mais uniquement l'impact global de leur comportement. Ceci est aussi vrai par rapport au contenu du vote que vis à vis de la participation. Par ailleurs, il faut rappeler que l'on a diverses populations impliquées: votants réguliers, occasionnels, finalement intégrées à des titres divers dans la vie locale et dans les modes de participation. Notons dans ce contexte que le droit de vote accordé aux étrangers est déjà un indice de la manière dont les diverses populations sont appelées à participer. Mais en pratique, les taux de participation suivant la nationalité dans le canton de Neuchâtel montrent que le droit est insuffisant à induire la participation locale. A la Chaux-de-Fonds par exemple, on trouve une participation des étrangers qui ne représente que moins d'un tiers de la participation des Suisses.

7 Il existe un double découpage à Winterthur entre le «Stadtkreis», relativement grand et le «Quartier» proprement dit. Dans la mesure où les données électorales se réfèrent seulement au «Stadtkreis», nous parlerons malgré tout de quartier pour ce niveau géographique dans la suite de cet article.

8 Notons également que d'un point de vue méthodologique, on se trouve dès lors devant deux matrices de données fondamentalement différentes suivant que l'on se trouve en Suisse romande ou alémanique: beaucoup d'unités d'analyse et peu de variables dans un cas, l'inverse dans l'autre. Il sera dès lors difficile de construire une géographie électorale comparable en utilisant des techniques factorielles.

Il faut souligner ici deux points avant de préciser nos hypothèses de travail. D'abord, si nous nous situons ici sur le terrain de la politique conventionnelle, l'interprétation doit se faire en gardant présent à l'esprit les autres formes de participation, très présente en milieu urbain.⁹ Dans ce sens, on peut même supposer que l'impact des nouveaux mouvements sociaux est une variable explicative, qui joue de manière inversement proportionnelle à l'institutionnalisation des procédures. Ensuite, le rapport aux lieux qui apparaît comme un élément explicatif lorsque l'on parle de politiques du cadre de vie ne doit pas se limiter à une fréquentation effective, qui en limiterait l'importance à une petite partie de la population, mais doit également se concevoir par rapport à l'ensemble des représentations que l'on peut avoir de son lieu d'habitation.¹⁰

a) *Sur la participation*

En pensant à la participation, on peut d'abord poser l'hypothèse que *plus un objet est localisé, plus le différentiel de participation entre quartiers sera fort*. Cette hypothèse est peut-être triviale mais elle permet de savoir qui intervient effectivement dans la gestion du quartier. Elle renvoie donc à une question de base en matière de démocratie urbaine: dans quelle mesure l'ensemble de la ville doit-il se prononcer sur un sujet local, ne concernant pas l'ensemble de la ville mais seulement une fraction?

Cette différence dans la participation sera, deuxième hypothèse, fonction du niveau général de participation: plus élevée dans le cas où la participation est faible, plus basse ou équivalente autrement. Ceci s'explique en pensant aux citoyens qui interviennent: si la mobilisation repose sur le seul effet local, elle sera faible, sauf dans l'aire concernée.

Enfin, troisième hypothèse, *la différence de participation entre les quartiers dépendra de l'institutionnalisation de la participation locale*: si l'organisation met l'accent sur les groupes propres au quartier, la différence entre quartiers sera plus grande que si la mobilisation se fait à travers des groupes d'intérêts répartis à travers toute la ville.

b) *Sur l'orientation du vote*

Au niveau du vote lui-même, on peut supposer que ce n'est pas seulement le caractère local du sujet qui va influencer le résultat mais aussi l'intérêt direct que les habitants du quartier vont y trouver. Par exemple, cet intérêt direct peut être

9 Voir par exemple le numéro de la Revue suisse de sociologie de 1986 (Vol. 12, No 3) consacré à ce thème, mais aussi, plus généralement, les travaux sur l'activité politique (notamment Lévy et Zwicky, 1980, Gruner et Hertig, 1983) ou sur les nouveaux mouvements (Klandermans, Kriesi, Tarrow, 1988).

10 Les travaux sur la mémoire collective ont permis un approfondissement de ce thème, en particulier (Amphoux et al., 1988 ou Chombart de Lauwe, 1987). Le rapport aux lieux est posé d'une manière prometteuse notamment par Lautman (1981) ou Lamarche (1986) auxquels nous renvoyons le lecteur.

réalisé dans le cas de la rénovation d'un ensemble scolaire dans le quartier. Par contre, cela peut-être moins vrai dans le cas d'un problème d'aménagement urbain qui n'a pas d'enjeux économiques pour les habitants.

A contrario, certains sujets importants pour le développement urbain peuvent susciter la quête de soutien d'autres mouvements pour soutenir ou combattre un projet. L'hypothèse que nous posons ici est que plus la politique locale est organisée, plus on retrouvera dans cette hypothèse des relations entre répartition du vote et répartition partisane, entre la cartographie du résultat de la votation et implantation locale des partis. A l'inverse, si la politique locale est moins organisée, ce sont les quartiers globalement actifs, où de nombreuses associations et groupes sont présents, qui auront les valeurs extrêmes, sans qu'il y ait nécessairement une relation à la force des partis politiques dans les quartiers. De manière indirecte ces résultats laissent supposer une relation entre participation et résultats et, plus généralement, entre composition politique du quartier et participation. Les problèmes méthodologiques à résoudre pour résoudre complètement ce problème sont redoutables, notamment en raison du vote multipack, et dépassent largement notre propos ici. Il n'en reste pas moins qu'il mériterait un examen détaillé.

2. Une analyse par ville

Il s'agit maintenant de reprendre les résultats de chaque ville pour voir dans quelle mesure les hypothèses posées se trouvent confirmées ou si des modèles différents doivent être envisagés. En d'autres termes, si l'on retrouve les effets postulés de l'insertion locale et de l'organisation communale dans les résultats des votations.

a) Berne

On a vu l'extrême abondance des propositions soumises au souverain à Berne. Peut-on en apprendre quelque chose sur l'importance des références locales?

L'analyse de la participation est délicate dans la mesure où le vote n'est pas nécessairement lié à un bureau de vote. Rien n'empêche cependant d'obtenir un indice en calculant le rapport entre la part que représente les votes du quartier dans le total des votes et la part moyenne. Cet indice est certes faussé par l'évolution démographique différenciée des quartiers. Mais en le comparant aux votations précédentes et suivantes, on peut réduire l'importance de cet artefact et tirer des conclusions intéressantes de ces valeurs. Là encore, l'effet multipack dont nous avons parlé ne simplifie pas l'analyse même si les résultats peuvent rester solides en se contentant de commenter les différences les plus importantes.

L'hypothèse d'une participation plus élevée sur les objets locaux est généralement vérifiée: les votes successifs des plans d'aménagement à Bümpliz ont effectivement amené davantage de bulletins dans les urnes de ce quartier. De même, des aménagements comme celui de la place Viktoria dans le Nordquartier par exemple, ou des assainissements routiers comme celui de la Seftigenstrasse dans le Mattenhof entraînent des participations plus élevées dans les lieux concernés.

Mais on ne peut déduire de cette règle que la participation doit être plus faible

dans les quartiers qui ne sont pas concernés par un projet. En effet, le Kirchenfeld qui apparaît sous d'autres aspects comme le quartier où la droite politique est la mieux implantée et où les couches aisées sont davantage présentes a une participation élevée, que les sujets aient un caractère local ou pas. On retrouve ici le résultat bien connu du lien entre participation aux élections et intégration sociale.

Enfin, l'hypothèse que ce différentiel de participation est fonction du niveau général de participation observé ne semble pas vraiment résister à l'examen à Berne, en tout cas si l'on prend un exemple a contrario qui suffit à la démonstration, des votations sur la planification de la construction à Bümpliz. Il est vrai que le 28 septembre 80, l'écart est fort et la participation basse (17%) mais l'écart semble tout aussi important le 23 septembre 1984 alors que la participation est de 42%, et le 26 novembre 1989 alors qu'elle atteint son record de 66%. Quoique dans ce dernier cas, il y ait eu une mobilisation peut-être plus forte à cause du scrutin sur l'armée dans des quartiers qui votent habituellement moins.

La différenciation par sujet montre que ce sont généralement les sujets qui font directement référence aux lieux qui présentent les écarts maxima. Mais ceci devient peut-être un tout petit peu moins vrai ces dernières années. Par exemple, les écarts entre Bümpliz et les autres quartiers étaient plus grands dans la question du 30 à l'heure en ville que pour l'initiative «Brünnen bleibt grün», une initiative voulant limiter la construction dans une partie de Bümpliz, soumise au vote le même 26 novembre 1989.

Dans le même esprit, c'est généralement le quartier directement touché par une réalisation qui a les votes les plus nets en faveur, ou contre, le projet considéré. Mais ceci n'est pas systématique dans la mesure où, pour les questions de planification, Bümpliz fait preuve d'une opposition plus systématique aux propositions du gouvernement, qui ne se limite pas seulement aux projets qui touchent son territoire. Il faut mentionner dans ce contexte que Bümpliz est géographiquement éloigné du centre de Berne et qu'il dispose encore de vastes terrains non-construits. Ces deux caractéristiques interviennent peut-être également dans l'explication de ce comportement.

Cette opposition entre Bümpliz et les autres quartiers, que l'on retrouve fréquemment au moment du vote du budget ou sur certains votes financiers¹¹ peut s'expliquer partiellement en faisant référence à la géographie électorale de la ville. En effet Kirchenfeld est caractérisé par une implantation partisane où la droite domine tandis que Bümpliz a un électorat de l'action nationale et du parti socialiste plus fort que la moyenne de la ville. Breitenrain pour sa part n'a pas seulement un parti socialiste important mais il semble également plus sensible aux objets locaux. Dans ce sens, on retrouve une correspondance entre les points forts de l'implantation partisane et les régularités du vote des quartiers. Ces quelques remarques sont des indices qui peuvent laisser supposer à Berne un encadrement plus important qu'ailleurs par les organisations locales traditionnelles (Busset, 1991).

¹¹ Les budgets 1985, 1987, 1988 notamment ou l'opposition aux rénovations des gymnases du Kirchenfeld ou de Neufeld par exemple.

b) Genève

Le petit nombre de sujets soumis à votation à Genève facilite certainement l'analyse. Dans les résultats, la différence entre les quartiers ayant des valeurs extrêmes est nettement plus grande, en termes de participation, dans les sujets portant sur un enjeu local que sur les sujets financiers ou plus généralement d'aménagement urbain. Mentionnons quelques exemples. Lors de l'initiative sur la réhabilitation du quartier des Grottes, il y avait 30% de différence de participation entre les quartiers. Ces chiffres étaient également importants dans le vote sur les autres objets locaux: Cité-jardin d'Aïre, Palais Wilson, école de Vermont voire campagne Masset.

Mais l'hypothèse qu'il y a des résultats extrêmes à Genève dans les quartiers directement touchés par un projet ne résiste pas à l'examen. Par exemple le score maximum d'acceptation de l'initiative sur les Grottes n'est pas obtenu dans le quartier mais dans les zones traditionnellement de gauche, qui sont aussi les plus actives dans les autres formes de participation: Pâquis, Mail, Cluse-Roseraie, et les scores minimaux à Champel. Dans ce sens, l'hypothèse de localisation ne semble pas fonctionner dans les mêmes termes qu'à Berne et la mobilisation par l'ensemble des mouvements non-conventionnels pourrait avoir joué un rôle décisif.

La différenciation entre quartier en termes de participation électorale est particulièrement forte dans les cas où la votation municipale était présentée seule devant le souverain. En effet, un objet très localisé a pu mobiliser jusqu'à deux fois plus d'électeurs dans les quartiers concernés: plus de 20% à Saint-Jean lors de la votation sur la Cité-jardin d'Aïre, de même à Cropettes-Vidollet, lors du vote sur l'école de Vermont alors que la moyenne de la ville ne dépassait guère les 10% ce jour là. La capacité de mobilisation semble donc importante au niveau local, à tout le moins lorsqu'un seul objet est en jeu.

Peut-on en déduire une géographie électorale particulière et régulière dans les questions qui touchent avant tout les quartiers? En fait il faut distinguer deux cas de figure. D'une part des oppositions entre gauche et droite où l'on retrouve une carte politique traditionnelle opposant des quartiers comme Champel à ceux où l'implantation de la gauche est ancienne: Jonction, Plainpalais, Cluse-Roseraie, etc. Mais il est d'autres sujets où la géographie électorale est plus complexe, où certes les quartiers où la gauche est forte se retrouvent occuper des positions extrêmes mais où l'opposition ne recouvre pas les bastions politiques de la droite. Dans ce dernier cas de figure, même si la plus grande prudence s'impose dans des conclusions tirées de données agrégées, il semble que les partis traditionnels exercent un contrôle assez faible sur le résultat de la votation.

c) Winterthur

On a vu que Winterthur avait la participation la plus élevée de nos six villes aux dernières élections et votations communales, la moyenne s'établissant à 45%. Les données électorales sont complètes et exhaustives dans les sept quartiers de la ville. Cette qualité des données permet de calculer exactement la participation et d'examiner nos hypothèses avec davantage de détails.

Les chiffres, sans montrer de différences colossales, indiquent une participation généralement plus faible à Töss, Wülflingen et Mattenbach, entre 41 et 42%; et plus élevée dans les autres quartiers, particulièrement à Veltheim: 48%. Cette distinction s'explique probablement en termes d'intégration. Plus précisément, il semble qu'au niveau des sept quartiers considérés, ce soit plus l'âge qui intervienne comme variable explicative, la participation étant plus faible chez les jeunes, que la position dans la stratification sociale. Il s'agit là aussi d'une inférence tirée de données agrégées dans la mesure où les statistiques de l'Office Fédéral de la Statistique montrent que la variation est presque plus grande en termes de structure d'âge que de structure sociale entre les quartiers de Winterthur.

Cette participation moyenne permet aussi d'établir l'impact d'un objet en comparant la participation réellement observée à celle que l'on s'attendrait à trouver en moyenne. Ces différences sont en principe faibles, tout au plus peut-on noter une mobilisation particulièrement forte dans le quartier de Mattenbach lors du projet de construction du «Breitetunnel» le 19 juin 1983, et à l'inverse une participation particulièrement basse à Wülflingen, situé géographiquement à l'opposé de la ville. D'une manière plus générale, les différences ne sont pas observées sur des problèmes de construction mais plutôt sur des questions de planification: opposition à des droits de construire à Wülflingen, initiative «Schenkelwiese», notamment. Par ailleurs, la participation généralement élevée et les faibles différences observées entre quartiers ne permettent pas de valider l'hypothèse d'une relation entre différentiel de participation et quartier selon que les citoyens se sont déplacés massivement ou non aux urnes.

En termes de contenu, l'hypothèse de résultats plus contrastés lors de sujets localisés est généralement respectée. Dans ce cas, il n'est pas rare de trouver des différences de plus de 10% entre le score maximal et minimal. Mais ce n'est pas nécessairement le quartier qui reçoit un équipement qui y est le plus favorable, certains peuvent faire l'objet d'oppositions marquées: Töss, par exemple, était opposé à la patinoire de Zelgli, en tout cas lors de la présentation du projet de 1981. D'une manière générale, avec des écarts de l'ordre de quelque 2 à 4% dans les quartiers concernés, on peut dire que l'intérêt pour des équipements comme les écoles ou les salles de gymnastique se retrouve dans les résultats électoraux.

La taille relativement grande des quartiers et leur relative homogénéité, ne permet pas de déduire une véritable géographie électorale, clairement structurée. Tout au plus peut-on noter une opposition bien plus fréquente de Töss aux projets de la municipalité. De même, Wülflingen apparaît avoir souvent des résultats contrastés par rapport au reste de la ville, ce qui peut être aussi bien dû à sa position périphérique dans la géographie urbaine qu'à la localisation de projets de planification. Par exemple, le 22 septembre 1985 un problème de droit de construction y a été fortement discuté puisque les écarts ont dépassé 26% par rapport aux autres quartiers de la ville.

Le quartier appelé «Altstadt», comprenant la vieille ville, ne se distingue pas tellement par une position extrême sur les projets qui touchent cette partie de la ville mais bien plutôt par une acceptation nettement plus forte des projets à connotation culturelle: subventions à l'orchestre, au collège de musique, au musée,

etc. Ces résultats soutiennent l'idée que des éléments d'équipement prestigieux, utiles pour le marketing urbain, trouve un écho particulièrement favorable dans les centres urbains.

d) Lausanne

A Lausanne, les données sont très difficilement utilisables par quartier, dans la mesure où, comme on l'a vu, le vote ne se fait pas nécessairement dans un bureau électoral précis et, le cas échéant, les bulletins ne sont pas redistribués dans les urnes des quartiers. Ainsi, plus de la moitié des votes ont lieu dans les «centraux» et ne permettent pas d'analyse localisée. A l'issue d'une telle organisation, toute analyse de la participation locale est exclue.

De plus la variance est extrême dans la mesure où certains bureaux de vote ne sont guère fréquentés: 17 bulletins déposés à Montheron pour le vote sur le projet de Chauderon, 44 à Vernand, etc. Il est dès lors excessivement difficile de retrouver des tendances solides dans un tel paysage politique. Le seul résultat qui mérite d'être souligné, outre les valeurs extrêmes des «zones foraines»¹², est le taux d'acceptation particulièrement bas de la cité, ancien quartier historique souvent proche géographiquement des projets envisagés. Mais, en parallèle, il faut également noter que la Cité a aussi eu un taux d'acceptation particulièrement faible pour le projet des Jeux Olympiques. Dans ce sens, les préoccupations apparaissent pareilles à celles d'autres quartiers de centre ville. Pour le reste, la structure de ces données rend toute autre généralisation dangereuse.

IV. Conclusions

En conclusion, on retrouve effectivement des systèmes bien divers entre Berne et Winterthur d'une part et les agglomérations de Suisse romande de l'autre, avec les différences d'usages des droits politiques qui en découlent. Le nombre de sujets soumis à référendums, leur contenu, leurs résultats sont autant de points où il y a une variation entre systèmes politiques. La source de ces différences est sans doute à chercher pour une part, dans une histoire, plus ou moins ancienne, qui a forgé le système de représentation des citoyens. Ceci mis à part, on s'aperçoit également que les agglomérations les plus importantes sont aussi celles qui connaissent le plus souvent le recours à la démocratie directe. Peut-on déduire de ces caractéristiques que plus les villes sont grandes, plus elles recourent aux consultations populaires et, par conséquent, qu'elles permettent une meilleure expression des demandes des citoyens?

A notre avis, il n'en est rien et des entretiens semi-ouverts menés sur place confirme cette conclusion. A la Chaux-de-Fonds par exemple, certains élus locaux soulignent la facilité de la communication dans une ville relativement petite. Mais

¹² On appelle «zones foraines» à Lausanne, les parties de la commune qui sont très éloignées du centre, donnant davantage sur l'arrière-pays que sur le lac et qui sont très peu urbanisées.

l'examen de la participation et des résultats à l'intérieur des villes montre également comment les demandes des citoyens s'organisent à travers les votations. A Berne ou à Winterthur, le vote sur de très nombreux objets résulte souvent des positions plus marquées de ceux qui sont directement concernés, d'une différenciation entre les votants d'un quartier et les citoyens de la ville. Dans un tel contexte, la participation et le résultat dépendent largement de l'implantation locale d'organisations traditionnelles et de l'insertion des habitants dans ces réseaux. A l'inverse, à Genève par exemple, il semble que le fonctionnement d'un grand nombre d'associations, moins liées à des quartiers particuliers, permette une souplesse plus grande dans l'organisation de la vie politique communale en laissant, suivant les objets, des acteurs assez divers intervenir.

Même si le conditionnel s'impose à l'issue d'une comparaison ne portant que sur quelques villes, on peut supposer une interrelation entre les niveaux examinés ici. Les caractéristiques politiques locales, système parlementaire ou système plus proche de l'assemblée des citoyens, sembleraient être liées aux manières de voter des quartiers: dans le premier cas, les organisations traditionnelles auraient moins de poids que dans le second où elles seraient davantage des interlocuteurs obligés.

Bibliographie

- Amphoux, P. et al (1988) *Mémoire collective et urbanisation*, 2 tomes, Lausanne et Genève, IREC et CREPU.
- Auer, A. (1978) *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, Georg.
- Bassand, M. & R. Perrinjaquet (1985) «La politique locale» in R. Germann & E. Weibel, *Manuel système politique de la Suisse*, Haupt, Berne.
- Bon, F. & J.P. Cheylan (1988) *La France qui vote*, Paris, Le livre de poche.
- Bridel, L. (1986) «Des conflits pour une autre ville?» in *Revue Suisse de sociologie*, Vol. 12, No 3.
- Busset, T. (1991) *Associations de quartier traditionnelles à Berne et à Genève, contribution à une étude de la sociabilité urbaine*, Lausanne, IREC.
- Butler, D. & A. Ranney (1978) *Referendums: a comparative study; theory and practice*, Washington, American Enterprise Institute.
- Chollet, N. & Meylan, J. (1981) *Modalités et pratique de la démocratie semi-directe dans les communes suisses*, Office d'études socio-économiques et statistiques, Ville de Lausanne, Lausanne.
- Chombart de Lauwe, P.H. (1987) «Mémoire collective, culture et projet» in *Les temps de l'urbain*, Société suisse de sociologie et IREC, Lausanne.
- Cordey, Ph., Ph. Gfeller & J. Martin «Luttes urbaines à Genève», *Revue Suisse de sociologie*, Vol. 12, No 3.
- Dahinden, Ph. (1979) *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*, Imprimerie vaudoise, Lausanne.
- Ducret, A. (1986) «Le temps de la réflexion» in *Revue Suisse de sociologie*, Vol. 12, No 3.
- Geser, H., P. Farago, R. Fluder & E. Graub (1987) *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*, Berne, Haupt.
- Gros, D. (1986) «Les acteurs des luttes urbaines» in *Revue Suisse de sociologie*, Vol. 12, No 3.
- Guye-Bernasconi, M. & N. Valiquer (1986) «Le jeu des classes moyennes dans la mise en scène urbaine» in *Revue Suisse de sociologie*, Vol. 12, No 3.
- Gruner, E. & H.-P. Hertig (1983) *Der Stimmbürger und die neue Politik*, Berne, Haupt.
- Joye, D., Bassand, M., Leresche, J.-Ph. & M. Schuler (1990) *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde?*, Conseil suisse de la science, Berne.

- Joye, D. & Y. Papadopoulos (1990) «Votations-moteurs: Les logiques du vote blanc et de la participation» à paraître dans un ouvrage collectif.
- Klandermands, B., H. Kriesi, S. Tarrow (1988) *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, JAI Press, Greenwich (Connecticut) and London.
- Klöti, U. (1985) «Politische Probleme der Stadt» in *Annuaire suisse de science politique*.
- Laffitte, B. (1987) *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, Cahiers de l'IDHEAP, Lausanne.
- Lamarche, H. (1986) «Localisation, délocalisation et relocalisation en milieu rural» in *L'esprit des lieux*, ed. du CNRS, Paris.
- Lautman, J. (1981) «Pour une théorie de la localité» in *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol LXXI.
- Lévy, R. & H. Zwicky (1980) «Recherche sur l'activité politique en Suisse» in *Revue suisse de sociologie*, No 6.
- Meylan, J., M. Gottraux & Ph. Dahinden (1972) *Communes suisses et autonomie communale*, Groupe d'étude de l'autonomie communale, Lausanne.
- Moor, P. (1987) «Suisse» in Fromont M., *Les compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Litec, Paris.
- Schuler, M. & J.C. Perret-Gentil (1988) «Une approche générale de l'urbain» in ROREP (eds) *Les enjeux de l'urbanisation: Agglomerationsprobleme in der Schweiz*, Lang, Berne.
- Weibel, E. (1990) *Institutions politiques romandes*, Fribourg, Presses Universitaires de Fribourg, 1990.