

Les citoyens peuvent-ils décider des politiques culturelles ? Étude de la relation entre gouvernance et le référendum local en Allemagne

Christophe Premat

Volume 1, Number 2, 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1108121ar>

DOI: <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v1i2.133>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'étude en gouvernance, Université d'Ottawa

ISSN

1911-7469 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Premat, C. (2008). Les citoyens peuvent-ils décider des politiques culturelles ? Étude de la relation entre gouvernance et le référendum local en Allemagne. *Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, 1(2), 104–120. <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v1i2.133>

Article abstract

The institutionalization of local referenda had consequences on the development of cultural public policies. In Germany, the introduction of direct democracy procedures has been a part of the transformation of local political systems since the Reunification. The role of representatives evolved as they have to negotiate more on local politics; in addition to this, more and more popular initiatives are about cultural policies and react to the setting of cultural projects which are expensive. On the one hand, direct democracy could limit the development of important cultural projects, on the other hand it could set on the agenda of representatives important questions for local populations. This article examines the pros and cons of direct democracy when it comes to cultural projects.

© Christophe Premat, 2008



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>



*CULTURE AND
LOCAL
GOVERNANCE*

*CULTURE ET
GOUVERNANCE
LOCALE*

VOL. 1, NO. 2

ISSN 1911-7469
Revue publiée par le Centre for Local Government/
Journal published by the Centre for Local Government

Editorial Board / Comité de rédaction

Editorial Board

Isabelle Fortier (École nationale d'administration publique)

Robert V. Segsworth (Laurentian University)

Jonathan Paquette (Université Laurentienne)

Advisory Board

Andrea Bandelli (Consultant, Amsterdam)

Hélène Bélanger (Université du Québec à Montréal)

Guy Bellavance (Institut national de la recherche scientifique. Centre Urbanisation Culture et Société)

Ruth Bereson (SUNY at Buffalo)

James Bradburne (King's College, University of London)

Cameron Cartiere (Birkbeck, University of London)

Christoph Eberhard (Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles)

Auréli Lacassagne (Université Laurentienne)

Patrice LeBlanc (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue)

Alain Lefebvre (Université de Toulouse)

Heather L. Mair (University of Waterloo)

Allison McCulloch (Laurentian University)

Anne Mévellec (Université d'Ottawa)

Tim Nieguth (Laurentian University)

Emilia Palonen (Helsinki Collegium for Advanced Studies, University of Helsinki)

Philippe Poirrier (Université de Bourgogne)

Ian Roberge (Glendon College, York University)

Erin Sharpe (Brock University)

CULTURE AND LOCAL GOVERNANCE

CULTURE ET GOUVERNANCE LOCALE

Les citoyens peuvent-ils décider des politiques culturelles ? Étude de la relation entre gouvernance et le référendum local en Allemagne

Christophe PREMAT¹
Spirit, IEP Bordeaux, Université de Bordeaux

Abstract

The institutionalization of local referenda had consequences on the development of cultural public policies. In Germany, the introduction of direct democracy procedures has been a part of the transformation of local political systems since the Reunification. The role of representatives evolved as they have to negotiate more on local politics; in addition to this, more and more popular initiatives are about cultural policies and react to the setting of cultural projects which are expensive. On the one hand, direct democracy could limit the development of important cultural projects, on the other hand it could set on the agenda of representatives important questions for local populations. This article examines the pros and cons of direct democracy when it comes to cultural projects.

Résumé

L'institutionnalisation des pratiques référendaires à l'échelon local a eu des conséquences sur le développement des politiques publiques culturelles. En Allemagne, l'introduction des procédés de démocratie directe a accompagné la transformation des systèmes politiques locaux depuis la Réunification. Le rôle des élus a considérablement évolué puisque ces derniers doivent engager des instruments de concertation sur un certain nombre de politiques locales ; or, de plus en plus d'initiatives populaires portent sur la culture et réagissent à la mise en œuvre de projets culturels jugés trop coûteux. Ainsi, la démocratie directe peut être un frein au développement de projets culturels trop ambitieux tout comme contribuer à mettre sur l'agenda des autorités des questions importantes pour la population locale. Cet article se propose d'examiner les avantages et les inconvénients des pratiques de démocratie directe en matière de politique culturelle.

¹ Christophe Premat est attaché temporaire à l'enseignement et à la recherche au centre SPIRIT de l'institut d'études politiques de Bordeaux. Il achève une thèse sur les pratiques référendaires en France et en Allemagne. ***Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Les citoyens peuvent-ils décider des politiques culturelles ? Étude de la relation entre gouvernance et le référendum local en Allemagne

Introduction

Il peut sembler marginal voire paradoxal d'interroger le rôle du citoyen dans la conduite des affaires culturelles de la ville. Si nous entendons par politiques culturelles, l'ensemble des politiques publiques centrées sur la promotion de réalisations artistiques ou architecturales, alors les citoyens peuvent ponctuellement contribuer à faire émerger une demande spécifique en la matière, créant de fait un nouvel espace de négociation entre eux et les autorités locales concernées. Lorsque ces demandes ne sont pas suffisamment prises en compte par les gouvernements locaux, les citoyens accentuent la pression en lançant une initiative populaire ayant pour objet la politique publique culturelle en question.

Nous aimerions savoir si l'élaboration de certaines politiques culturelles peut s'effectuer sous la contrainte du référendum ou au contraire si ces politiques relèvent essentiellement d'une mise en relation entre acteurs concernés. Le cas de l'Allemagne nous semble approprié pour répondre à cette question, car l'autonomie communale y est garantie historiquement par le principe de la libre-administration (*Selbstverwaltung*). Les instruments

de démocratie directe tels que le référendum local et l'initiative populaire ont été introduits au début des années 1990 au moment de la Réunification du pays tout comme l'élection directe des maires au suffrage universel direct pour approfondir le processus de démocratisation de l'État allemand. Cette révolution participative a eu un impact sur le développement des politiques locales et en particulier des politiques culturelles. Nous nous intéresserons dans un premier temps aux questions référendaires concernant les politiques publiques culturelles des villes allemandes pour envisager par la suite la manière dont le référendum peut ralentir leur exécution. Nous nous appuyerons à la fois sur les bases de données mises à disposition par le département de science politique de l'Université de Marbourg et sur une base spécifique au Land du Bade-Wurtemberg que nous avons élaborée sur l'objet des référendums locaux et des initiatives populaires. L'enjeu principal reste d'analyser le rapport entre légitimation des décisions des élus locaux en matière de politique culturelle et la contrainte référendaire. Il semblerait que les pratiques référendaires s'articulent autour de la légitimation de la gouvernance mayorale dans ce Land

***Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

où les partis politiques locaux sont moins forts que dans d'autres Länder

(Holtkamp, Bogumil, Kißler, 2006, 127).

I- La culture, objet référendaire

L'idée de gouvernance se caractérise par la mise en application de mesures ou de lois consenties par le peuple, c'est-à-dire par la recherche d'un accord sur des politiques concrètes (Marcou, 2005, 7). Si le concept s'est largement diffusé dans les études urbaines, c'est parce qu'au-delà des partenariats privé / public qu'il suggère, il insiste sur l'amélioration de la gestion publique en lien avec les préoccupations des habitants. Dans ce cadre, les instruments de participation peuvent contribuer partiellement à rapprocher la légitimation de certaines politiques publiques de l'efficacité de leur mise en application. La dernière caractéristique de la gouvernance serait constituée de l'évaluation des politiques publiques tendant à responsabiliser les gouvernants (*accountability*). La politique de la ville est d'autant plus renforcée que de nouveaux espaces métropolitains ont émergé, mettant en évidence la recomposition des pouvoirs locaux. De plus en plus de politiques publiques sont envisagées au niveau intercommunal et des projets de développement de la ville font l'objet de partenariats entre secteur public et secteur privé. En Allemagne, 84% des habitants vivent dans des espaces métropolitains (Hoffmann-Martinot, Sellers, 2005, 20). Dans ce contexte, la démocratisation des gouvernements locaux s'inscrit dans cette volonté de contrôler le

développement des politiques publiques locales et de les rendre plus lisibles par les citoyens.

1.1 Les contraintes institutionnelles

Depuis le début des années 1990, tous les Länder allemands ont introduit progressivement dans les codes communaux l'initiative populaire et le référendum local avec des conditions différentes que le tableau 1 présente.

Il existe pour chaque Land un double filtrage concernant les initiatives populaires. D'une part, elles doivent réunir un quorum minimal de signatures pour pouvoir être prises en compte par le gouvernement local correspondant. Dès que les signatures sont examinées, quatre issues sont envisageables. Les autorités peuvent accepter directement l'objet de l'initiative et décider d'adopter la politique publique demandée. Ce serait la voie la plus rapide pour la résolution d'un problème lié à l'initiative populaire ; dans les faits, il est fort possible que ce type d'initiative populaire demande au gouvernement local d'accélérer le processus de déclenchement d'une politique publique qui était déjà en débat. Après examen du catalogue négatif des thèmes référendaires, c'est-à-dire des thèmes exclus pour l'organisation d'un référendum local, les autorités peuvent refuser

***Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

l'initiative populaire en déposant un recours auprès de la Cour Constitutionnelle du Land. Il y a alors un défaut de forme de l'initiative qui n'a pas respecté une ou plusieurs conditions précisées par le catalogue. Une initiative qui a réussi à passer le premier obstacle du quorum peut contraindre les autorités locales à organiser un référendum local. La dernière possibilité qui s'offre aux autorités est d'entrer dans un processus de négociation aboutissant à un compromis où chaque partie accepte de faire des concessions. L'initiative est alors modifiée par rapport à l'intention initiale de ses initiateurs, mais les autorités consentent à la prendre partiellement en considération. Dans tous les Länder, un délai est imposé aux initiatives réactives contestant une décision des autorités locales. Il n'y a qu'en Bavière où aucun délai n'est institué pour ce type d'initiative. Quelles que soient les situations de l'initiative populaire, celle-ci a pour effet de favoriser la négociation des citoyens et des groupes organisés au niveau local avec les autorités, elle a incontestablement une fonction de mise sur agenda des politiques locales. Le deuxième filtrage concerne les référendums locaux, puisque ce n'est pas le taux de participation minimal qui est fixé, mais le taux d'approbation c'est-à-dire la représentativité de la position majoritaire ramenée à l'ensemble des électeurs et non pas à l'ensemble des votants. Un référendum peut provenir soit d'une initiative populaire soit du conseil municipal (*Ratsbegehren*) et est soumis à ce double filtrage pour que la décision prise par les électeurs puisse s'imposer à tous. Il permet de

dégager une représentativité minimale de la position majoritaire.

Tableau 1 : L'initiative populaire et le référendum communal dans les Länder allemands

<i>Land</i> (Date d'introduction du référendum local et de l'initiative populaire)	Pourcentage minimal de signatures pour l'initiative populaire (quorum d'entrée)*	Délai de réaction pour les initiatives correctives	Taux d'approbation minimal pour le référendum local*
Bade-Wurtemberg (1956)	5-10	4 semaines	25
Bavière (1995)	3-10	Aucun délai	10-20
Brandebourg (1993)	10	6 semaines	25
Ville de Brême (1994)	10	3 mois	25
Bremerhaven (1996)	10	6 semaines	30
Hambourg (1998)	2-3	6 mois	Pas de quorum
Hesse (1993)	10	6 semaines	25
Mecklembourg-Poméranie extérieure (1994)	2,5-10	6 semaines	25
Basse Saxe (1996)	10	3-6mois	25
Rhénanie du Nord Westphalie (1994)	3-10	6 semaines à 3 mois	20
Rhénanie-Palatinat (1994)	6-15	2 mois	30
Sarre (1997)	5-15	2 mois	30
Saxe (1993)	15	2 mois	25
Saxe-Anhalt (1993)	6-15	6 semaines	30
Schleswig-Holstein (1990)	10	6 semaines	20
Thuringe (1993)	13-17	4 semaines	20-25

* Lorsqu'il existe une fourchette, cela signifie que le taux dépend de la taille de la commune.

Source: (Kaufmann, Büchi, Braun, 2006, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, 280-281).

1.2 Les ambiguïtés du classement des thèmes référendaires

Il s'agit d'examiner le type de questions posées par référendum local pour évaluer la place des questions portant spécifiquement sur la culture, à savoir les équipements

culturels d'une commune. Nous avons d'abord recueilli des informations sur la classification des thèmes des initiatives populaires en Allemagne présentée dans le tableau 2.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Tableau 2 : Thème des initiatives populaires communales allemandes

Classement des thèmes des initiatives populaires (demandes de référendum)	Nombre d'initiatives	Proportion
Elimination des déchets	219	5,2%
Réformes territoriales	540	12,8%
Taxes et impôts	125	3%
Statuts du personnel et de l'administration	58	1,4%
Projets culturels	180	4,3%
Projets d'aménagement urbain	8	0,2%
Transports	647	15,3%
Implantation d'activités économiques	597	14,1%
Antennes de téléphonie portable	25	0,6%
Logement	133	3%
Infrastructures publiques, approvisionnement local (réseau d'assainissement des eaux...)	842	19,9%
Infrastructures publiques et sociales	502	11,9%
Cas particuliers	214	5,1%
Cas non connus	136	3,2%
Total	4226	100%

Source : <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/> site consulté le 14 mars 2007.

Les projets culturels ne sont pas dominants dans la classification des initiatives populaires allemandes, même si ce classement n'est pas sans ambiguïtés. En effet, certains projets d'aménagement urbain peuvent être aisément répertoriés avec les infrastructures publiques. L'aménagement d'un centre public culturel pourrait également se retrouver sous la rubrique « infrastructures publiques et sociales ». Une politique publique culturelle pourrait aussi bien concerner la construction d'un bâtiment à profil culturel (musée,

centre culturel ou autre) que la rénovation d'une place ou d'un objet artistique. Selon Hans-Peter Biege, le concept de « *Kulturpolitik* » englobe des sujets tels que les théâtres, les salles de concert, les musées, les expositions, les galeries de peinture, les archives, les bibliothèques et médiathèques, les universités populaires, les écoles de musique et artistiques, les orchestres, les cabarets, les mémoriaux, les jumelages, les centres de loisir et touristiques (Biege, 2000, 351). Le concept est difficilement saisissable, dans la mesure où outre la

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

différenciation entre arts savants et populaires, la culture renvoie aussi bien à l'art de vivre (tradition culinaire) qu'aux lieux (architecture, loisirs, culture de la rue) (Biege, 2000, 352).

Les communes prennent en charge une grande partie des dépenses faites en matière de politique culturelle avec les Länder, c'est pourquoi les citoyens se tournent vers les autorités locales pour intervenir dans le développement de ces politiques. Selon des enquêtes menées par le Congrès des villes allemandes en 1996, les communes prennent en charge entre 50 et 90% des dépenses culturelles (Biege, 2000, 358). En Allemagne, des études ont montré qu'environ 1 500 000 personnes travaillaient pour les communes dont 86 000 pour la science, la recherche et la culture et 84 000 pour le sport, les loisirs (Bogumil, Holtkamp, 2006, 78). Cela signifie que les communes allemandes ont à disposition 10% du personnel communal pour les questions culturelles. Par conséquent, il existe une administration culturelle assez importante dans les communes allemandes, puisqu'il est considéré que la vie scolaire et culturelle (*Schul-und Kulturverwaltung*) est composée de huit branches (*Schulverwaltungamt, Kulturamt, Bibliothek, Volkshochschule, Musikschule, Museum, Theater, Archiv*) (Bogumil, Holtkamp, 2006, 70). Par exemple, dans la ville de Hagen (Rhénanie du Nord-Westphalie, 200 000 habitants), il existe à l'heure actuelle dix administrations chargées des questions culturelles (dont le théâtre

Hagen, le musée Ernst Osthaus, l'université populaire, la bibliothèque, le musée historique, le musée de la préhistoire ainsi que les administrations créées spécifiquement autour de certains projets)². Ces administrations sont chargées de la régulation des politiques culturelles (Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2004, 30-31).

Ainsi, il convenait d'approfondir le lien entre initiative populaire et politiques publiques culturelles en envisageant les situations référendaires d'un Land particulier. C'est pourquoi nos recherches ont porté sur le Land qui avait le premier introduit les possibilités d'initiative populaire et de référendum local dès 1956 afin d'analyser celles d'entre elles qui concernaient les politiques publiques culturelles. Nous avons effectué des recherches auprès des archives de l'association militant pour la promotion des initiatives populaires et référendums en Allemagne, *Mehr Demokratie*. Les coupures de presse ont été réunies et ont permis d'identifier exactement le nombre de situations référendaires dans un Land strict du point de vue de la législation. Entre 1975 et 2006, dans le Land du Bade-Wurtemberg, nous avons recensé 66 référendums locaux portant sur des politiques publiques culturelles (35 d'entre eux figuraient dans la liste officielle du ministère de l'intérieur de ce Land). Sur ces référendums locaux, la moitié provient d'initiatives populaires, c'est-à-dire que ce sont les citoyens eux-mêmes qui ont proposé aux autorités d'organiser un référendum

² Site de la ville consulté pour la dernière fois le 25 novembre 2007.

<http://www.hagen.de/web/index.html>

local sur une question de politique publique culturelle. Au cours de cette période, nous avons relevé 110 initiatives populaires portant sur un objet de politique publique culturelle, ce qui signifie qu'une initiative sur 3,5 dans ce Land porte sur une question culturelle. Eu égard le premier filtrage, une initiative sur deux portant sur ce type de projet a des chances d'aboutir à l'organisation d'un référendum local.

1.3 La prise en compte de la taille des communes

En examinant les dates de ces initiatives, nous remarquons que le nombre d'initiatives populaires portant sur les politiques culturelles reste assez stable par décennie³ La taille moyenne des communes où se produit ce type de situation est d'environ 23 000 habitants. Plus la taille de la commune est grande, moins le référendum a de chances de réussir car le taux d'approbation qui était de 30% jusqu'en 2005 représente un défi difficile à relever pour les initiateurs. En d'autres termes, les citoyens arrivent peu ou prou à contraindre les autorités locales en matière culturelle, mais une initiative ayant échoué peut contribuer à mettre sur l'agenda des autorités une question précise. Par ailleurs, les autorités sont amenées à négocier de plus en plus avec les citoyens pour éviter le lancement d'un référendum qui est un processus coûteux et pouvant entamer une partie de leur capital de sympathie.

³ Six initiatives portant sur la culture ont eu lieu entre 1975 et 1980, 46 dans les années 1980, 36 dans les années 1990 et 23 depuis 2000.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Lorsque nous comparons ces données à celles du tableau 2, nous pourrions avoir l'impression que la plupart des initiatives en matière de culture proviennent de ce Land alors qu'en réalité beaucoup d'objets d'initiatives sont mal classés voire pas classés, d'où la nécessité d'approfondir en détails les caractéristiques de ces initiatives populaires.

Dans les communes allemandes, il existe une séparation du législatif et de l'exécutif et les maires sont élus au suffrage universel direct dans la plupart des *Länder*. Nous avons voulu analyser la perception des enjeux culturels par les maires allemands en nous fondant sur les résultats d'une étude menée auprès de 2711 maires européens dont 636 maires allemands⁴. Plusieurs aspects du questionnaire établissaient les priorités des politiques publiques instituées par les maires : 33% des répondants estiment que l'une des priorités des politiques locales devait être le développement des activités de loisir et de l'offre culturelle⁵. Cela signifie que du point de vue de l'aménité locale, l'enrichissement de l'offre culturelle constitue sans aucun doute une façon d'aménager un cadre de vie convivial tout en attirant des classes moyennes et des classes aisées susceptibles dans le même temps de participer au

⁴ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

⁵ Dans l'enquête menée auprès des maires allemands, la proportion des maires faisant de la culture l'une des priorités locales s'élève à 50% pour les villes entre 15 000 et 20 000 habitants et pour les villes entre 50 000 et 100 000 habitants.

développement économique de la ville.

Lorsque nous effectuons une régression logistique en prenant pour variable dépendante le fait de donner une priorité à l'amélioration des activités de loisir et de l'offre culturelle et le fait de se percevoir comme un élu participatif (variables concernant l'opinion des répondants par rapport aux référendums locaux et leurs rapports avec les citoyens ordinaires), nous n'obtenons pas de relation significative. Ce n'est pas parce que le maire privilégie les politiques publiques culturelles qu'il est spontanément tourné vers les outils participatifs. Les maires allemands interrogés ne sont que 28% à estimer que le référendum local contribue à renforcer la qualité du débat public. Quand les politiques publiques culturelles sont une priorité des édiles, ils ne font pas plus participer leurs administrés sur ces questions, mais préfèrent développer une vision du développement de la ville sur ce plan-là. De ce point de vue, il existe une manière d'incarner cette vision rendant parfois difficile le dialogue avec les citoyens locaux. C'est peut-être l'une des raisons expliquant la montée des initiatives populaires sur ces thématiques, dans la mesure où les citoyens souhaitent contribuer à l'édification de cette vision du développement. La gouvernance en matière culturelle ne saurait leur être totalement fermée.

Les éléments de démocratie directe ont traduit la transformation des systèmes de démocratie locale, les initiatives et référendums pouvant

activer une négociation entre les citoyens, la minorité du conseil municipal et l'administration locale (*Verhandlungssystem*). Ils ont permis d'inclure des politiques publiques ne relevant pas uniquement du domaine traditionnel de la gouvernance urbaine (Osmont, 2003, 181). Si les initiatives permettent de traduire les préoccupations des citoyens allemands à l'échelon local, les enquêtes menées auprès des maires allemands ont l'avantage de préciser le point de vue des élus locaux (Gabriel, Ahlstick, Brettschneider, Kunz, 2003, 280). Les politiques culturelles ne sont pas négligées par ces élus qui en font l'un des vecteurs d'une nouvelle culture politique. La nouvelle culture politique est caractérisée par les thèmes de l'éducation, la culture et la priorité accordée au cadre de vie (préoccupations environnementales). Il importe à présent de qualifier la manière dont les citoyens s'intéressent aux questions de politiques publiques culturelles. Ces dernières font-elles l'objet d'une demande spécifique ou au contraire les initiatives et les référendums locaux ne traduisent-ils pas un rejet d'équipements culturels jugés coûteux? Cela signifierait que les pratiques de démocratie directe iraient à l'encontre de projets importants d'équipements culturels ou de politiques centrées sur la culture.

II- Les référendums locaux, un ralentissement du développement des politiques culturelles

Les questions référendaires ont pour fonction de rendre un problème public et de l'exposer au choix des citoyens. Comme l'écrit Elizabeth Sheppard,

« La publicisation d'un problème ou, plus précisément, la saisie de celui-ci par les autorités compétentes et son inscription sur l'agenda politique peuvent se heurter à des obstacles liés à l'intelligibilité du problème auprès du champ politique. Si le problème n'est pas

2.1 Une demande relative de politiques culturelles locales

Les choix portent plus précisément sur la mise en place d'infrastructures culturelles plutôt que la conduite de la politique culturelle en elle-même. Par exemple, en 1977, dans la commune de Pforzheim (107 000 habitants), une initiative populaire a recueilli des signatures au sujet de la construction d'une salle municipale et d'un théâtre, mais l'initiative n'a pas donné lieu à un référendum faute de signatures.

Certaines initiatives n'aboutissant pas la première fois sont redéposées très peu de temps après et se transforment alors en référendum local comme celle de Fridingen an der Donau en 1980 sur la construction d'un musée régional en plein air. L'initiative avait été refusée la première fois car elle ne s'accordait pas aux conditions du paragraphe 21 du code communal du Bade-Wurtemberg (l'objet ne relevait pas de la

encodé ou traduit dans le langage politique, il sera inadapté à l'inscription sur l'agenda et au traitement par l'appareil politico-administratif » (Sheppard, 2004, 352-353).

Les questions référendaires portent le plus souvent sur l'opportunité de la construction d'une salle culturelle ou d'un théâtre voire d'un palais des congrès. Il s'agit de comprendre si les mécanismes de démocratie directe ralentissent le développement des politiques culturelles à cause d'un refus des populations de projets coûteux ou s'ils permettent de mettre en débat la mise en œuvre de ces politiques culturelles.

compétence communale à proprement parler). Le référendum communal a eu lieu le 7 décembre 1980, le taux de participation a été relativement élevé (82,7%) mais le résultat n'a pas satisfait le point de vue des initiateurs (54,5% de non ce qui représente 45% de l'ensemble des électeurs). Dans la commune de Gaienhofen (3 000 habitants), en 1990, une initiative populaire sur le thème de la construction d'un musée Otto Dix a été refusée au motif du paragraphe 21 (§1, alinéa 2) du code communal du Bade-Wurtemberg. En fait, certaines questions de politique culturelle locale n'ont pas été prises en compte par les gouvernements locaux parce qu'elles ne relevaient pas d'une question communale importante. Ces deux exemples montrent que les citoyens peuvent avoir recours à l'initiative populaire pour réclamer l'installation d'un équipement culturel.

2.2 La mise en débat des politiques culturelles

Les procédures de démocratie directe allongent le temps de discussion des citoyens sur la mise en œuvre de politiques publiques culturelles. Dans le Land du Bade-Wurtemberg, au cours de la période 1975-2006, le taux de participation des référendums locaux portant sur les politiques publiques culturelles s'est élevé en moyenne à 53,6%. Il y a eu la plupart du temps consensus des votants sur le choix proposé puisque la différence moyenne entre les oui et les non est de 26,6% ; or, plus cette différence est importante, plus le choix des votants est clair et moins le clivage est équilibré. Sur 66 référendums locaux, 35 ont vu l'expression d'un refus, c'est-à-dire que les questions de construction d'un édifice culturel ont été rejetées dans plus de la moitié des cas. C'est certainement l'une des limites de la procédure qui montre davantage que les citoyens réagissent à certaines politiques culturelles plus qu'ils ne proposent. Nous en trouvons l'illustration dans la ville de Konstanz sur la construction d'un centre des congrès dans le quartier de la petite Venise. L'initiative populaire a été déposée le 24 juillet 2003 et le référendum local a eu lieu le 7 décembre 2003, le taux de participation atteignant les 39,9% et 54,1% des votants ayant refusé la proposition des initiateurs. Le coût de ce projet était évalué à 49 millions d'euros avec une charge annuelle de 3,5 millions d'euros pour la ville⁶. L'opposition au conseil municipal n'avait pas hésité à soutenir

l'initiative populaire, sans pour autant prendre en charge le coût de l'initiative. Les initiateurs ont mis en évidence l'indécision concernant le financement de ce centre de congrès dont les prévisions budgétaires ont constamment été revues à la hausse depuis l'année 2000⁷.

Ainsi, le fait d'avoir des possibilités de référendum local et d'initiative populaire incite les partis politiques locaux de l'opposition à trouver d'autres moyens pour contrecarrer certains projets municipaux, y compris dans le domaine de l'administration culturelle. En réalité, ce projet n'a cessé d'agiter la politique locale depuis plus de cent ans, puisque cette éventualité avait déjà été présentée par le maire de Konstanz en 1901. Depuis 1945, cette question avait fait l'objet de nombreuses initiatives sans qu'aucun référendum ait été organisé⁸. Le référendum local vient ainsi conclure un débat sur une politique culturelle qui a des répercussions sur l'image de la ville et le montant des impôts locaux. En examinant ce cas, nous remarquons que le référendum local n'a pas une simple fonction de mise sur agenda, mais également de limitation de la personnalisation de la politique culturelle. Ce fait est d'autant plus vrai que le maire, dans le Bade-Wurtemberg, reste relativement indépendant des partis politiques locaux et a un pouvoir de décision beaucoup plus fort. Dans une typologie des modes de gouvernance urbaine, Alan DiGaetano et Elizabeth Strom ont montré qu'il existait un mode de

⁶ *Tauber-Zeitung*, Bad Mergentheim, 9 décembre 2003.

***Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

⁷ <http://www.kleinvenedig.konstanz.de/> Site consulté pour la dernière fois le 25 novembre 2007.

⁸ *Südkurier Konstanz*, 21 novembre 2003.

gouvernance basé sur la mobilisation de ressources populistes où le maire a recours à des instruments de démocratie directe pour légitimer ses décisions (DiGaetano, Strom, 2003, 366); il semble que dans le Land du Bade-Wurtemberg, les référendums locaux et initiatives populaires soient des contrepouvoirs efficaces dans le monopole mayoral de la politique culturelle. Cette dernière n'est plus l'œuvre d'une volonté exécutive, elle est confrontée à l'avis des citoyens lorsqu'elle fait débat.

Il serait prématuré d'évoquer des effets Nimby (*Not in my backyard*) des initiatives populaires, dans la mesure où nombre d'entre elles ont été refusées en raison d'un vice de forme (pas de couverture des frais annoncée ou mauvaise formulation) et que les initiatives réactives concernent surtout la localisation des équipements indésirables (déchetteries) plutôt que des équipements culturels (Bobbio, 2003, 195). Dans la ville de Konstanz, une initiative populaire avait été déposée en juin 1996 sur l'avenir du muséum naturel, la requête a été directement acceptée par le gouvernement local qui a pris une décision adéquate. L'échec des initiatives prouve *a fortiori* qu'il est compliqué pour les citoyens de mettre sur l'agenda des autorités locales une question de politique publique culturelle, d'autant plus que le référendum a un effet indécis sur la question posée. Dans certains cas, ce n'est pas la décision des autorités locales en tant que telle qui est contestée, mais la localisation d'un équipement culturel ou d'une école. À Plüderhausen (9 000 habitants), une initiative

populaire soutenue par l'opposition municipale (SPD, FDP) avait contraint le maire CDU (parti conservateur) à organiser un référendum local en 2001. L'objectif des initiateurs qui était de contester l'extension de l'école sur un territoire particulier de la commune n'a pas été suivi par les citoyens qui ont choisi l'option défendue par le maire.

Les limites des procédures de démocratie directe viennent du fait qu'elles favorisent des comportements conservateurs et un refus d'endosser certaines dépenses. Ainsi, les politiques publiques culturelles peuvent être empêchées par ces initiatives qui ont tendance à réagir à la proposition d'un équipement culturel plutôt que de mettre sur l'agenda des autorités un projet culturel. La ville de Cobourg, en Bavière, est l'une des villes à avoir connu le plus d'initiatives et de référendums communaux, puisque 13 initiatives ont été déposées entre 1996 et 2007. L'une d'entre elles avait pour objet le maintien d'une école de musique, le référendum local a été organisé le 21 septembre 2003. La question du maintien de l'école de musique et de chant dans le Kreis de Cobourg a été posée et un contre-projet des autorités municipales a été examiné en même temps. La question proposée par le contre-projet comportait un argument financier en insistant sur le fait que le maintien de l'école signifierait la diminution des prestations fournies aux associations sportives et culturelles. Ce n'est pas l'initiative citoyenne mais le contre-projet municipal qui a condamné le maintien de l'école de musique pour le Kreis de Cobourg (école commune à dix-sept communes) puisque seulement 37,6% des électeurs se

sont prononcés pour cette option⁹. Les pratiques de démocratie directe ne simplifient pas forcément les enjeux des politiques culturelles, elles les compliquent au point de ralentir considérablement leur mise en œuvre.

2.3 Les formes de coopération entre citoyens et élus locaux

Les pratiques référendaires et en particulier la menace que font peser les initiatives réactives ont un effet de dynamisation de l'espace des politiques publiques, c'est-à-dire que les exécutifs locaux sont contraints de négocier avec tous les partenaires engagés dans la mise en œuvre d'un projet culturel qui prend en compte la dimension technique (équipements culturels qui font le plus souvent l'objet d'initiatives). En revanche, certains projets sont parfois pris en charge au niveau intercommunal, ce qui rend difficile le lancement d'un référendum sur ce type de décision. Par exemple, dans le Land de Rhénanie-Palatinat, les établissements intercommunaux (*Verbandsgemeinden*) prennent en charge les équipements sportifs ainsi que les infrastructures de loisir (Oster, 2003, 224).

Les référendums locaux ne sont pas les seuls instruments permettant aux élus d'affiner la présentation des politiques publiques culturelles, puisqu'il existe des formes de démocratie participative appelées « démocratie de coopération » (*Kooperative Demokratie*) en Allemagne et qui permettent à des cercles restreints de citoyens de travailler à l'élaboration de politiques

publiques au côté des experts et des élus. Outre les forums citoyens et les assises de la ville permettant de poser les problématiques générales du développement de la ville sous tous ses aspects (et la politique culturelle en demeure un), le tableau 3 présente des instruments plus spécifiques tels que les cellules de planification (*Planungszellen*) et les procédures de médiation offrant l'opportunité aux citoyens d'envisager tous les aspects techniques de politiques publiques ciblées.

⁹ Andreas KOLB, November 2003, «Wenn Null-Steller der Kultur die Weichen stellen», *Neue Musikzeitung*, 52. Jahrgang.

Tableau 3 : Dispositifs de coopération dans les communes allemandes

	Participation ponctuelle	Participation durable
Dispositif orienté vers le dialogue	<ul style="list-style-type: none"> -Forums citoyens -Procédures de médiation -Cellules de planification (<i>Planungszellen</i>) -Conférences d'avenir (<i>Zukunftskonferens</i>) -<i>Perspektivenwerkstatt</i> (conseil d'avenir) -Démocratie électronique 	<ul style="list-style-type: none"> -Conseils communautaires -Conseils des aînés -Conseils des handicapés -Parlements d'enfants et de jeunes
Dispositif non orienté vers le dialogue	<ul style="list-style-type: none"> -Assemblées communales -Consultations de citoyens -Pétitions d'habitants 	<ul style="list-style-type: none"> -Consultations régulières d'habitants

Source : D'après Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 172

Lors d'une enquête menée sur les maires de communes de plus de 20 000 habitants dans le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie du Nord-Westphalie en 2003, 85% d'entre eux répondent avoir organisé un projet de participation citoyenne dans l'année 2003 (Bogumil, Holtkamp, 2006, 115). La discussion des politiques publiques culturelles prend place dans ce cadre qui permet aux habitants de participer ponctuellement à la définition du développement de la ville et à la diversification de ses activités culturelles. Les instruments orientés vers des publics particuliers (personnes âgées, jeunes, enfants) permettent de réfléchir à l'instauration d'équipements culturels adaptés (ludothèques, clubs seniors) et de travailler sur des actions précises (réductions spéciales pour certaines expositions,

programmation de voyages d'études, participation à des actions liées au jumelage de la commune avec une commune étrangère). L'affirmation de modalités de coopération permettrait sans doute de renforcer l'efficacité de la gouvernance locale en matière culturelle alors que les instruments de démocratie directe peuvent envoyer des signaux forts décourageant toute réelle volonté d'instaurer des projets culturels ambitieux. L'initiative populaire et le référendum local ont pour fonction de contraindre les autorités locales à mieux négocier leur manière de présenter leur politique culturelle. Lorsque les enjeux d'un projet sont clairement présentés et que le coût est justifié, il est rare que le projet soit refusé par les citoyens.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 1, n°2, 2008. ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Conclusion

La diversification des instruments de participation au niveau local a contribué au changement de regard sur la *Selbstverwaltung* allemande qui depuis la fin des années 1990 est de moins en moins considérée sous l'aspect d'une autonomie neutre (Bogumil, Holtkamp, 2006, 48). La commune est devenue un pôle politique, l'institutionnalisation d'instruments de démocratie coopérative traduisant à la fois la constitution d'espaces publics locaux et la transformation des gouvernements locaux avec notamment la généralisation de l'élection directe des maires au suffrage universel. Cette révolution participative affecte le développement des politiques publiques culturelles qui doivent être concertées et en phase avec la demande du public. Ainsi, ce n'est

pas le maire qui incarne une vision de sa commune par le choix de politiques culturelles, car ces dernières sont négociées entre les élus, les experts et les citoyens qui peuvent contester occasionnellement certains choix s'ils ne répondent pas à leurs attentes ou s'ils sont jugés inadaptés à l'évolution de la commune. Le renforcement de la participation des habitants à la vie locale (*empowerment*) est d'autant plus utile que les communes allemandes disposent de compétences assez élargies. Dans le même temps, les instruments de démocratie directe peuvent favoriser des comportements de rejet des politiques publiques qui ne sont plus évaluées que sous le prisme des dépenses engagées par la commune. Le rôle des élus est alors de se saisir de ces instruments pour favoriser un débat public utile sur la conduite des affaires culturelles.

RÉFÉRENCES

BIEGE, Hans-Peter, (2000). « Die Kulturpolitik der Gemeinden », in : Theodor PFIZER, Hans-Georg WEHLING (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung, pp. 351-373.

BOBBIO, Luigi. (2003). « Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables », in : HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, SORBETS, Claude (dir.), *Démocraties locales en changement*. Paris : éditions Pedone, pp. 193-224.

BOGUMIL, Jörg, HOLTkamp, Lars (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

DIGAETANO, Alan, STROM, Elizabeth (2003). « Urban Governance: An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, Vol. 38, pp. 356-394.

GABRIEL, Oscar W., AHLSTICH Katja, BRETTSCHEIDER Frank, KUNZ Volker (2003). « Les transformations des préférences des politiques publiques des élus locaux », in : CLARK, Terry Nichols, HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, *La nouvelle culture politique*. Paris : L'Harmattan, pp. 279-294.

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, SELLERS, Jefferey (2005). « L'Observatoire International des Métropoles : pour une comparaison internationale de la gouvernance métropolitaine », in : MARCOU, Gérard, WOLLMANN, Hellmut (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*. Paris : éditions CNRS, pp. 19-30.

HOLTkamp, Lars, BOGUMIL, Jörg, KIßLER, Leo (2006). *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

MARCOU, Gérard (2005). « La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? », in : MARCOU, Gérard, WOLLMANN, Hellmut (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des*

collectivités locales. Paris : éditions CNRS, pp. 5-18.

OSMONT, Annik (2003). « Les villes, la gouvernance, la démocratie locale : réflexions sur l'expertise », in : MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos, SOLINÍS, Germán, *Démocratie et gouvernance mondiale, Quelles régulations pour le XXI^e siècle ?* Paris : éditions Karthala, pp. 175-190.

OSTER, Rudolf (2003). « Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz », in KOST, Andreas, WEHLING, Hans-Georg (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Wiesbaden : Westdeutscher Verlag, pp. 220-237.

SHEPPARD, Elizabeth (2004). « Problème Public », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 347-354.