

Philippe-Henri LEDRU

## Les Initiatives de citoyens : un cinquième pouvoir ? (\*)

« Nos hommes politiques se soucient bien peu de ce que peut dire et penser l'homme de la rue ». C'est à peu près en ces termes que réagissent 74 % des adhérents des nouveaux mouvements contestataires (Protestpartei) interrogés pour le compte du SPIEGEL (N° 24 du 12.06.78). Et pourtant dans une démocratie parlementaire, les élus sont censés représenter le peuple : on serait en droit de penser que la perte de confiance enregistrée à l'égard des formations politiques existantes conduit infailliblement l'individu soit à un comportement résigné, à une sorte d'apathie de l'engagement, soit à une volonté de changement de nature révolutionnaire.

Mais il existe en RFA des formes d'engagement qui se situent entre ces deux attitudes extrêmes et s'exercent à l'intérieur du système politique actuel : les « Initiatives de citoyens » (traduction littérale du terme allemand « Bürgerinitiativen »). Sous cette dénomination se cache une réalité complexe, vu la diversité des phénomènes qu'elle recouvre ; ces groupements d'action — assimilables aux « comités de défense » ou aux « comités de soutien » que la France connaît — se différencient tellement dans leur processus de formation, leurs objectifs et leurs formes d'action qu'il est difficile de les regrouper sous un même dénominateur. L'élaboration d'une définition, à plus forte raison d'une théorie scientifique de ces mouvements reste souvent approximative.

1978

On compte actuellement en RFA près de 38.000 Initiatives de citoyens (1), ce qui représenterait deux millions d'individus chiffre relativement élevé, mais qui ne tient pas compte du degré d'engagement de ceux-ci. En général, les Initiatives s'organisent autour de problèmes concernant la sphère quotidienne de l'individu ; leur action se situe avant tout au niveau de la commune ou de la région, rarement au niveau national. Surgissant spontanément après la prise de conscience d'un problème spécifique par un petit groupe qui s'efforce ensuite de provoquer une vaste campagne de solidarité et d'attirer l'attention de l'opinion publique, les Initiatives tendent moins à rédiger un programme général — au début de leur action tout du moins — qu'à tenter de résoudre immédiatement le problème auquel elles sont confrontées.

Ces « associations sauvages » ne possèdent souvent qu'une organisation interne peu structurée ; leurs statuts — quand ils existent — restent réduits à leur plus simple expression. Seules les Initiatives à long terme s'occupant de questions plus générales telles la sauvegarde de l'environnement ou l'énergie nucléaire et agissant à l'échelon national, tendent à se constituer en « associations d'intérêt public », ce qui les fait accepter plus facilement comme interlocuteurs par les pouvoirs publics, mais présente aussi le danger de restreindre leur liberté d'action, vu que les administrations locales n'accordent à des groupes constitués qu'un rôle purement consultatif dans leurs assemblées.

Après l'euphorie provoquée par la satisfaction des besoins de biens de consommation dans les années soixante, on s'étonna du manque d'infrastructures ; l'insuffisance du nombre de jardins d'enfants, de maisons de retraite et autres institutions sociales s'avéra évidente. Les sujets principaux dont s'occupent les Initiatives sont révélateurs des carences qui apparurent au début des années soixante-dix et qui bien souvent subsistent encore aujourd'hui :

- insuffisance des installations communautaires, manque de personnel enseignant et de locaux scolaires, carences dans les transports en commun, la poli-

lique de la santé, l'encadrement des groupes marginaux :

- destruction de l'environnement, accroissement du parc automobile. Souvent les communes — dont le budget est en grande partie constitué par les patentes et impôts versés par les entreprises industrielles établies sur leur territoire — préfèrent faire des concessions à celles-ci plutôt que de leur refuser le droit de s'installer même si leurs activités contribuent à la pollution. A une époque où l'on compte en RFA plus d'un million de chômeurs, les communes savent aussi tirer avantage de cette situation en montrant à la population les conséquences qu'une interdiction aurait sur l'emploi.

- faiblesses structurelles de la politique du logement : les nouveaux logements sont de par l'augmentation considérable des loyers dans les centre-villes construits dans les périphéries des grandes villes. Les vieilles cités ouvrières (logements traditionnels des mineurs de la Ruhr par exemple) sont implacablement détruites et font place aux cités-dortoirs dont la construction profite avant tout aux sociétés immobilières. Les locataires n'ont pas d'autre choix que de « s'exiler » dans les appartements des ensembles aux loyers élevés, mais du confort desquels les pouvoirs publics essaient de les persuader.

Impuissant et se sentant opprimé par des décisions « venant d'en haut », l'individu prend « ses affaires en main » et se voit contraint d'assumer son autodéfense. Il cherche moins à prendre part aux discussions de « spécialistes » sur des questions complexes qu'il ne saisit pas d'emblée qu'à tenter de résoudre à l'intérieur d'une Initiative de citoyens un problème spécifique qui le concerne lui en premier lieu.

*Les Initiatives de citoyens : une alternative à la représentation parlementaire.*

L'identification sémantique des termes d'aisance (*Wohlstand*) et de bien-être (*Wohlbefinden*) en vigueur dans les années soixante est aujourd'hui révolue. Le citoyen ne songe plus uniquement à son salaire ou à

son pouvoir d'achat, il prend conscience de l'importance de son insertion dans un milieu naturel ou social inadéquat. Il a le sentiment de n'être informé des plans des pouvoirs publics que lorsque ceux-ci sont arrêtés ou déjà entrés dans leur phase d'exécution. Comment croire à l'égalité de tous les citoyens quand dans les administrations communales, seuls ceux-là qui sont organisés dans les associations locales (*Vereinsmeier* !), les intellectuels et les notables ont leur mot à dire alors que les vieillards, les jeunes, les femmes au foyer et les travailleurs immigrés ne sont presque pas consultés ?

La vie quotidienne apparaît aujourd'hui de plus en plus assujettie aux impératifs de la régulation politique et à la bureaucratie des administrations publiques (2). D'autre part les intérêts des grandes entreprises influencent plus ou moins directement la bureaucratie des ministères avec lesquels elles traitent directement, sans se soumettre au contrôle que pourraient exercer dans les diètes régionales ou au Parlement les partis politiques. En déduire que le citoyen allemand croit encore au pouvoir du député qu'il a lui-même élu serait une erreur. Peut-être n'ignore-t-il pas non plus que plus de la moitié des députés du parlement actuel est composée de fonctionnaires...

En RFA, les partis politiques sont aujourd'hui si intégrés au système que d'une part ils ne provoquent plus de réelles transformations sociales et que d'autre part leur stratégie est relativement prévisible dans bien des domaines. Depuis la grande coalition SPD/CDU il y a une dizaine d'années, la méfiance ou le désintérêt à l'égard des trois grandes formations n'ont fait que s'accroître. Les différentes coalitions au niveau des Länder, témoignant des ambiguïtés dans le comportement des partis, déroutent l'électeur. En 1966 dans son pamphlet résolument polémique : *Wohin treibt die Bundesrepublik ?* (Où va la République fédérale ?), le philosophe Karl Jaspers critiquait la démocratie parlementaire en RFA, omnipotente et trop éloignée des intérêts et des revendications des électeurs (3). Une statistique gouvernementale parue en 1971 affirmait que 68 % des personnes interrogées se

plaignaient de trop dépendre des partis politiques. H. Gollwitzer remarque justement : « Dans les Initiatives, les citoyens prennent leurs affaires en main au lieu de s'en remettre aux fonctionnaires politiques ; ils reconnaissent que seule la réalisation de leurs intérêts vitaux passe obligatoirement par l'accomplissement de l'intérêt général. Proches du peuple, leurs actions ne sont pas sans faire penser à une démocratie à structure de soviets » (4). Le « bourgeois », le « Michel allemand » coiffé d'un bonnet de nuit et dont le premier devoir est de se taire devant une société suradministrée et hyperbureaucratisée qui lui est étrangère et impénétrable devient « citoyen » en organisant son autodéfense dans les Initiatives (5).

#### *Les mouvements autonomes des années soixante*

Le phénomène qualifié d'« Initiative de citoyens » vers 1971 ne surgit pas du néant. Depuis 1945 se sont constitués sans cesse des mouvements autonomes visant un objectif déterminé : campagnes contre le réarmement, actions contre le groupe de presse Springer, comités de soutien au peuple vietnamien, contre les lois d'urgence etc... Toutes ces actions mobilisaient souvent une grande partie de la population.

Mais c'est surtout vers les années 1968/1969 que ces mouvements se multiplièrent. La coalition SPD/CDU détruisait toute véritable opposition. Pourtant les étudiants et ensuite les lycéens prirent conscience que « l'on pouvait faire quelque chose », que des transformations étaient possibles. Ces deux groupes ainsi que les groupements d'extrême-gauche et l'opposition extra-parlementaire (APO) ont contribué au réveil démocratique de la population (6). Quant à affirmer que les Initiatives de citoyens sont l'aboutissement logique de l'opposition extra-parlementaire, ce sont là, à notre sens, des spéculations de journalistes... Même si certaines formes d'action sont communes aux deux phénomènes (tracts, meetings, manifestations, pétitions, occupation de locaux), les différences entre les deux mouvements sont substantielles :

L'APO était constituée de jeunes et de moins de

trente ans, alors que les Initiatives de citoyens ont le soutien de personnes entre 35 et 50 ans ;

— L'APO rejetait en bloc toutes les institutions de l'Etat, visait à créer un climat insurrectionnel alors que les Initiatives recherchent le dialogue avec les pouvoirs publics afin d'obtenir une solution rapide à un problème à l'intérieur des structures étatiques existantes. A l'intention révolutionnaire, elles préfèrent la tendance réformiste.

— Enfin, alors que l'APO dans les années 1965-1969 se préoccupait de problèmes à dimension nationale et internationale (pouvoir des médias, impérialisme américain etc.), les Initiatives de citoyens agissent principalement à l'échelle communale (a).

(a) L'argument selon lequel les Initiatives de citoyens seraient la poursuite du mouvement extra-parlementaire avec d'autres moyens a été utilisé à satiété par la presse conservatrice pour tenter de discréditer ce nouveau mode d'action revendicative. Ce n'est pas cependant la preuve qu'il n'y ait pas du vrai dans cette affirmation. Les différences que relève P. H. Ledru entre l'Apo et les Initiatives de citoyens, ne prouvent pas non plus qu'il n'y ait pas de lien entre les deux. Ces différences correspondent plutôt, à 10 ans d'intervalle, à des situations historiques différentes, l'échec de l'un expliquant -- du moins en partie -- les choix politiques de l'autre. Les jeunes et moins de trente ans des années 68 sont les plus de trente ans d'aujourd'hui. Les Initiatives de citoyens ont constitué pour un nombre non négligeable d'anciens militants de l'Apo une position de repli après l'échec et l'atomisation du mouvement en 68/69. L'impossibilité d'empêcher le vote des lois d'urgence par la grande coalition CDU-SPD, l'incapacité de l'Apo à formuler un programme politique global, qui allait de pair avec celle des étudiants socialistes (SDS) à se constituer en parti politique, tout cela a engendré chez les uns la résignation et en a poussé d'autres à se concentrer sur des tâches plus limitées et où ils pouvaient espérer que leur action serait plus immédiatement payante. C'est ainsi que le Club républicain de Cologne qui avait été dans cette ville le centre de l'agitation extra-parlementaire jusqu'en 1969, s'est transformé à partir de 1970 en une sorte de centre d'accueil pour groupes travaillant à des actions ponctuelles (objecteurs de

*Diversité des causes pour lesquelles luttent les Initiatives.*

L'Institut allemand d'Urbanisme de Berlin effectua en 1972/1973 une enquête sur les questions que 1403 Initiatives de citoyens de 157 villes tentaient de résoudre.

Les résultats de ce sondage sont résumés comme suit :

Domaines concernés	Initiatives actives	
	chiffre absolu	en %
Environnement	343	13,9
Jardins d'enfant/ terrain de jeux	322	15,8
Réseau routier/ autoroutier	240	11,8
Etablissements scolaires	164	8,1
Urbanisme	163	8,0
Groupes marginaux	144	7,1
Encadrement de la jeunesse	30	1,9
Installations communales (piscines/stades/ hôpitaux etc.)	79	3,9
Assainissement	74	3,6
Vie culturelle	67	3,3
Sauvegarde des monuments historiques	50	2,5
Initiatives à caractère commercial	11	2,0

conscience, travailleurs immigrés, sans-abri, groupe de femmes, groupe pour la libéralisation de l'avortement, lycéens, jardins d'enfants antiautoritaires etc...), avant de se dissoudre en 1972. C'était là les domaines qui devinrent bien souvent par la suite le terrain d'élection des Initiatives de citoyens. De plus l'Apo, en favorisant l'analyse critique et la prise de conscience politique, a rendu possi-

De ces 1403 Initiatives, 60 % luttent à l'échelon communal, 30 % à l'échelon régional et 10 % à l'échelon fédéral. Toutefois cette analyse n'indique pas la valeur de ces actions pour la collectivité. Il peut s'agir d'un problème très concret (la sauvegarde de l'arbre au coin de la rue !) ou d'un projet plus ambitieux tel que celui de refuser la construction d'une autoroute.

De ces données il ne ressort pas non plus s'il s'agit d'une Initiative à court ou à long terme, elles ne font pas toujours apparaître la motivation réelle de l'action (7). Il faudrait également distinguer les Initiatives prenant parti POUR une cause ou CONTRE un projet. En Bavière, 46 % d'entre elles s'engageaient CONTRE : ce qui laisse supposer que près de la moitié serait favorable à un statu quo contre l'accroissement du « progrès technologique ». N'y a-t-il pas là un paradoxe lorsque l'on sait que la majorité des Allemands n'est disposée à renoncer ni à l'automobile, ni au nucléaire. La foi en une évolution technologique toute théorique et la méfiance à l'égard de certaines de ces applications pratiques semblent incompatibles. Enfin si la plupart des Initiatives poursuivent des buts légitimes (ou légitimables), d'autres peuvent laisser perplexes. Ainsi en Bavière se constitua une action contre la création d'un foyer pour inadaptés mentaux, à Cologne contre l'installation de travailleurs étrangers dans un certain quartier de la ville !

ble l'éclosion des Initiatives dans leur phase première de contestation et d'organisation.

Le caractère révolutionnaire de l'Apo n'est pas quelque chose d'évident. Qu'elle ait été à l'origine d'une tendance insurrectionnelle dont l'un des aboutissants a été la RAF, cela n'est guère contestable, mais son plus grand dénominateur idéologique commun me semble avoir été « radical-démocrate », ce qui la rendait potentiellement aussi bien révolutionnaire que réformiste, les limites entre ces deux concepts étant plus floues qu'on ne l'admet couramment.

J. VAILLANT

*Les « sympathisants » et les membres actifs des Initiatives de citoyens.*

Le potentiel numérique de recrutement pour les Initiatives de citoyens est moins élevé qu'on l'imagine en général. D'après une enquête de l'EMNID, 59 % de la population adulte voient dans les Initiatives un outil approprié pour atteindre des objectifs déterminés ; 34 % seulement se joindraient éventuellement à l'action d'une Initiative. 3 % (1,5 Million de citoyens adultes) ont déjà participé à une Initiative. Parmi ces 3 % il s'agit principalement de « sympathisants ». Les chiffres démontrent que les Initiatives ne sont soutenues activement que par un nombre en réalité relativement restreint. Selon certaines analyses il n'y aurait que vingt à trente personnes par groupe. Cela signifierait que sur tout le territoire fédéral il n'existerait en fait que quelque 120.000 membres vraiment actifs.

Comme dans beaucoup de domaines de la vie publique allemande, il y a une règle impérative dans celui des Initiatives de citoyens : niveau d'études élevé et profession jouissant d'un certain prestige social. D'après une enquête du séminaire de politologie de l'université de Giessen portant sur 93 Initiatives, pas un seul ouvrier n'était à la tête d'un tel groupe. Huit Initiatives sur dix sont dirigées par des hommes dont quatre sont titulaires du baccalauréat. La moitié des (rares) femmes menant une action est détentrice d'un diplôme universitaire. Les femmes ne s'engagent le plus souvent dans les Initiatives que lorsque les objectifs de celles-ci correspondent aux domaines considérés comme typiquement féminins : jardins d'enfant, problèmes de la jeunesse et de l'éducation.

Ainsi d'après la composition sociale de leurs membres, les Initiatives ne semblent pas présenter un caractère très original. Dans un autre ordre d'idées, on ne peut affirmer d'emblée que les Initiatives de citoyens soient — comme on l'observe souvent — des groupements d'action pour citoyens « émancipés » : le sondage de l'université de Giessen note que dans les Initiatives près de 60 % des membres des comités d'action exercent des fonctions dans diverses assemblées

(partis, conseils municipaux), 47 % des personnes interrogées reconnaissent être en excellents termes avec l'administration communale. L'enquête fait apparaître également que la plupart des membres des Initiatives préfèrent le SPD à la CDU/CSU. On remarque en outre que la structure interne de ces mouvements est souvent peu démocratique. 37 % des leaders ne sont pas élus, mais doivent leur fonction au fait qu'ils ont pris l'initiative du mouvement. Seuls 9 % des membres travaillent effectivement à l'élaboration des projets et à l'organisation d'une Initiative. Voilà qui estompe singulièrement l'image du citoyen responsable, conscient de son rôle politique, émancipé comme certaines études le représentent souvent.

*La diversité des formes d'action*

5 % seulement des Initiatives attestent des connaissances scientifiques ou techniques sur le problème dont elles s'occupent. Ce manque de compétence qui en résulte — dans la question nucléaire en particulier — ôte souvent aux Initiatives des possibilités d'argumentation face aux experts gouvernementaux (8). Souvent les Initiatives essaient de présenter aux pouvoirs publics des résolutions et d'imposer leurs revendications par le dialogue direct avec les fonctionnaires. Pourtant le moyen de pression le plus usité reste la mobilisation massive de l'opinion publique par tracts, listes de signatures, conférences de presse (9), meetings, manifestations de soutien, grands rassemblements populaires en plein air avec chansons politiques, théâtre, stands de documentation où l'atmosphère de « fête » n'est pas sans rappeler les rendez-vous de Lip ou du Larzac.

3 % des Initiatives recourent à des formes d'action illégales (menaces, violence, occupation de locaux et de terrains, refus de payer les loyers). Elles risquent alors — en tant qu'Initiatives — de se discréditer aux yeux de l'opinion publique et cela même si la légitimité de leurs objectifs est incontestable. Enfin elles ne restent dignes de foi que si elles prennent leurs distances, à la fois en théorie et dans la pratique, vis-à-vis des coups de force de certains groupes, d'extrême-

gauche en particulier : le grand rassemblement de la Ligue communiste d'Allemagne de l'Ouest (KBW) contre la centrale nucléaire de Brokdorf et la violence qui régna lors de cette manifestation où les membres des Initiatives s'étaient rendus en grand nombre porta un coup au mouvement anti-nucléaire et permit facilement à la propagande des gouvernements fédéral et régionaux de faire assimiler les Initiatives de citoyens à des « creusets de meneurs communistes » comme le ministre-président de Bade-Wurtemberg d'alors, Hans-Karl Filbinger, qualifiait les actions contre la centrale de Whyll.

*Les relations entre les Initiatives de citoyens et les pouvoirs publics.*

Quand les premières Initiatives se manifestèrent, les administrations communales les ignorèrent résolument ; elles leur paraissaient trop semblables aux mouvements extraparlimentaires d'autrefois et capables de vouloir renverser les structures de la représentation parlementaire des citoyens prévue par la constitution. Depuis lors, les pouvoirs publics ont revu leur position, mais une certaine méfiance subsiste :

Les Initiatives oublieraient souvent le bien commun et seraient parfois incapables de saisir un problème sous son aspect plus général, ses relations à l'intérieur d'une problématique abstraite complexe.

Leur action se déclenche souvent trop tard, alors que les décisions sont déjà votées, elles ne correspondent qu'à des intérêts momentanés et disparaissent presque aussi rapidement qu'elles se sont formées.

Les municipalités sont souvent mal informées des activités entreprises par les Initiatives sur le territoire communal. D'après l'étude de l'Institut berlinois cité ci-dessus :

32 % des municipalités ne savaient pas exactement depuis quand existaient les Initiatives locales,

28 % des administrations ayant connaissance

de leur existence ignoraient si elles subsistaient toujours,

les pouvoirs publics ne possédaient que très rarement les documentations complètes des Initiatives.

Comme bon nombre d'Initiatives étaient simultanément en contact avec plusieurs administrations, il arrivait qu'elles soient traitées différemment selon les bureaux.

Dans les 10,6 % des cas, elle travaillaient de pair avec les municipalités. Les communes accordaient leur aide lorsque les Initiatives les déchargeaient de tâches se situant dans le domaine des sans-abris, de l'assistance aux vieillards, de l'encadrement des handicapés, des drogués et de la jeunesse.

Les communes déclarèrent avoir soutenu, matériellement ou personnellement, plus de trois cents Initiatives. Leurs préférences allaient à celles qui, constituées depuis un certain temps, présentaient une organisation solide.

Enfin cette étude montrait que les conflits surgissant entre les Initiatives et les municipalités concernaient l'environnement, l'école et l'encadrement des jeunes. Le compte rendu final de l'Institut d'urbanisme commente en ces termes les rapports entre les initiatives et les administrations communales : « ... Dans leurs relations avec les Initiatives de citoyens, les municipalités choisissent la voie de la facilité... Bien qu'elles en aient accepté le principe et que bien souvent elles aient accédé à leurs revendications, elles n'ont su ni adopter un comportement pragmatique, ni élaborer un programme sérieux de participation des citoyens à leurs délibérations et décisions... les administrations communales n'ont toujours pas réussi à normaliser leurs relations avec les Initiatives de citoyens » (10).

*La légitimité juridique des Initiatives de citoyens.*

« Il y a quelque chose de sauvage et d'anarchique dans ces Initiatives de citoyens. Ce n'est pas par hasard qu'elles refusent absolument de se soumettre au contrôle des partis » (FAZ du 14 juin 1975).

La presse conservatrice de RFA accuse les Initiatives de vouloir se substituer aux partis politiques. Le professeur von Mutius de Mayence se demande « qui finit par représenter le peuple » ; paroles étonnantes d'un politologue semblant ignorer — qu'initialement au moins — les Initiatives ne se sont jamais proposé de remplacer les partis, que leur action se veut une pratique directe de la démocratie. L'article 21 de la Loi fondamentale spécifie que « les partis *coopèrent* à la formation de la volonté politique du peuple » : ils ne détiennent donc pas le monopole de la représentation des citoyens.

Certes le concept d'Initiatives de citoyens n'existe pas comme terme juridique : pourtant l'organisation et les activités de cette sorte de groupement sont — outre l'article 21 — garantis dans la Loi fondamentale par les droits fondamentaux :

- le droit à la liberté d'expression (Article 5) « Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par écrit et par l'image et de s'informer librement aux sources généralement accessibles »,
- le droit à la liberté de réunion (Article 8) : « Tous les Allemands ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, sans déclaration ni autorisation préalable »,
- le droit à la liberté d'association (Article 9) : « Tous les Allemands ont le droit de former des associations et des sociétés »,
- le droit de pétition (Article 17) : « Chacun a le droit d'adresser par écrit, individuellement ou conjointement avec d'autres, des requêtes ou des réclamations aux autorités compétentes et à la représentation du peuple ».

En outre, si l'on interprète l'Article 2 §2 de la Loi fondamentale : « Chacun a droit à la vie et à l'intégrité physique » comme le droit de chaque citoyen à la protection de l'Etat contre les dommages causés à sa santé par sa politique de l'environnement, les Initiatives de citoyens sont dans ce cas, surtout si elles s'occupent des problèmes de l'écologie (de la politique

nucléaire en particulier) couvertes par la loi. L'abstraction de la formule permet donc de protéger les Initiatives contre toute accusation d'illégalité. Mais la Loi fondamentale prévoit également au paragraphe 1 de ce même article 2 que « chaque individu a droit au libre développement de sa personnalité, pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'autrui, à l'ordre constitutionnel ou à la loi morale ». La loi peut donc être interprétée selon les priorités données et les jugements rendus par les tribunaux sont bien le reflet des hésitations, voire de l'impuissance qu'elle provoque.

#### *Le point de vue des partis politiques*

Tous les partis — du moins officiellement — se félicitent de la prise de conscience politique et de l'engagement des citoyens ; une analyse de leurs déclarations permet pourtant de constater que des nuances non négligeables existent entre les différentes formations.

#### - La CDU/CSU

Dans une déclaration officielle du parti, le député CDU Heinz Schwarz (11) affirmait : « La CDU se félicite de l'existence des Initiatives, groupes d'autodéfense qui, de manière constructive et sans faire appel à l'Etat, s'attachent à résoudre les problèmes quotidiens de leurs membres ».

Les formules de la CDU/CSU sont en général très vagues (« quand il s'agit du bien public », « agir de manière constructive » etc...) et voilent l'hostilité de certains membres du parti. Celui-ci a tendance à vouloir institutionnaliser les Initiatives et à leur faire perdre ainsi leur spontanéité et leur autonomie, il serait en effet plus aisé d'observer leurs activités et même de les contrôler en tant que groupes constitués. « ... des avantages financiers octroyés par l'Etat et les communes pourraient contribuer à l'accroissement des associations d'intérêt public et des fondations qui assumeraient à longue échéance la défense des intérêts de leurs membres et relayeraient ces groupes, d'autodéfense non structurés ». De plus la CDU ne veut voir dans les Initiatives que l'expression du mécontentement devant la bureaucratisation des organisations publiques. Simpli-

fions l'appareil bureaucratique et les Initiatives de citoyens disparaîtront !... Il semblerait que ce soit l'avis de Lothar Späth, aujourd'hui à la tête du gouvernement de Bade-Wurtemberg, alors président du groupe parlementaire CDU à la diète de Stuttgart : celui-ci propose une réforme de l'administration qui sonnerait le glas de ces « organisation parlementaires autonomes s'opposant au parlement élu par le peuple dans son intégralité » et « menaçant l'existence du système de démocratie parlementaire ».

### Le SPD

Dans l'optique social-démocrate, la démocratie n'est pas seulement un mode de partage des pouvoirs dans l'Etat, elle doit plutôt servir de structure fonctionnelle dans tous les domaines sociaux. « Nous nous réjouissons des initiatives de chaque citoyen visant à plus de démocratie et qui traduisent son souci de se sentir responsable, son besoin de participation ». D'autre part « elles sont utiles comme compléments ou « boîtes à idées » pour les institutions démocratiques existantes, jamais pourtant elles ne doivent se considérer comme une sorte de contre-pouvoir ». Willy Brandt, alors chancelier, promit un soutien accru aux Initiatives de citoyens. Là où elles n'étaient pas exploitées à des fins autres que celles qu'elles se proposaient, elles devaient être prises au sérieux et non soupçonnées de mettre la démocratie en danger.

L'attitude du parti au niveau communal diffère selon que le SPD détient la municipalité ou se trouve dans l'opposition :

- Dans les municipalités où le parti est au pouvoir, il considère les Initiatives comme un élément perturbateur.

-- Dans l'opposition, le SPD s'en fait l'avocat et tente avec l'aide de ce mouvement de protestation populaire d'affaiblir la position de la CDU et de relever ainsi son image de marque dans l'électorat.

L'attitude des Jusos est encore plus ambiguë : l'étroite interdépendance entre les Jusos et le SPD limite

l'activité des jeunes socialistes dans les Initiatives de citoyens. C'est surtout dans les grandes agglomérations régies en majorité par le SPD que les Initiatives sont les plus nombreuses. Et c'est justement souvent contre la municipalité qu'elles se battent. Les Jusos doivent donc ou entrer ouvertement en conflit avec le parti ou tenter de voiler ou d'étouffer l'objet de discorde. S'ils préfèrent la première solution, ils risquent de compromettre leur éventuelle carrière politique dans le parti ou même d'être exclus de celui-ci, surtout s'ils mènent une action commune avec des formations communistes. La fixation des Jusos sur le SPD ainsi que leur structure interne (est automatiquement membre des Jusos tout membre du SPD de moins de 35 ans) rendent difficile la concrétisation de leurs prétentions anticapitalistes.

### Le FDP

Les libéraux furent souvent appelés le « parti des Initiatives de citoyens ». Vu son rôle de « fléau de la balance » face aux deux grandes formations CDU/CSU et SPD, le parti peut en effet facilement se présenter et même être considéré comme le porte-parole de revendications autonomes. Pourtant la qualification — plutôt paradoxale — qui lui fut attribuée semble de moins en moins justifiée. Les dernières élections régionales à Hambourg et en Basse-Saxe ont constitué un véritable échec pour le parti ; par contre, les partis écologistes ont atteint 4 % des voix, et leurs électeurs pourraient bien se recruter dans les rangs des partisans des Initiatives de citoyens (12). Pourtant dans la résolution finale du Congrès fédéral du FDP en 1976, la politique du parti envers les Initiatives de citoyens, en proposant des mesures concrètes, dont la possibilité de « plainte collective » (Verbandsklage) dans tous les domaines concernant l'environnement, s'avérait manifestement plus engagée que celle des autres partis qui s'en tenaient ordinairement aux déclarations de principe.

### Le DKP

Ellen Weber, secrétaire générale régionale adjointe du parti en Hesse, considère les Initiatives comme



« une nouvelle forme de lutte des classes » (13). « Le parti marxiste des travailleurs, le DKP, doit prendre en considération les mouvements qui tentent de trouver un remède au mal dont souffre la société... La hausse des loyers, les carences dans le système d'éducation, la destruction de l'environnement urbain et la criminalité juvénile, les routes encombrées sont moins des problèmes techniques que l'expression manifeste des contradictions de la société... la lutte du DKP contre le capital consiste, à l'échelle communale, à faire prendre conscience du fait que les conflits sont inhérents au système ». Tel est le point de vue officiel ; en réalité l'action concrète du parti n'a rien de révolutionnaire. Afin de ne pas choquer l'électeur en puissance, cette formation, qui ne recueille jamais guère plus de 1 % des suffrages, renonce à des formes d'action se situant hors de la légalité. Dans la pratique, elle est dépendante des coalitions d'action avec les Jusos et les Judos (Jeunes démocrates) et pour cela préfère abandonner — temporairement — la concrétisation de sa politique générale afin de ne pas mettre en jeu ces alliances déjà fragiles.

#### — Les groupes d'extrême-gauche

« Les Initiatives de citoyens deviennent chaque jour davantage le terrain d'action privilégié de groupuscules communistes essayant par leur action commune avec celles-ci de s'attirer la sympathie de l'opinion publique ». Ce jugement d'un membre de la CSU ne peut être contesté dans son contenu ; il est certain que la glorification globale des Initiatives a souvent conduit à ce que les groupes d'extrême-gauche voient en ces mouvements un tremplin pour leur propre lutte, leurs activités ayant depuis quelques années manqué d'objectifs vraiment nouveaux. Il est évident que le recours à la violence (comme ce fut le cas pour le KBW à Brokdorf) peut contribuer à jeter le discrédit sur l'ensemble des Initiatives. Mais il est inadmissible que ces « bavures » soient parfois systématiquement exploitées par les partis afin de désavouer leur action. Les groupes communistes voient certes actuellement dans les Initiatives l'une des rares formes d'action possibles, pour-

tant les critiques qu'ils formulent à leur égard sont nombreuses. Aux yeux de beaucoup d'entre eux, les Initiatives sont accusées de déceler à l'opinion publique les erreurs de planification et les conflits qu'elles veulent résoudre dans le cadre du système politique établi. Elles manquent de « conscience révolutionnaire » et ne restent en fin de compte que des mouvements réformateurs.

#### *La « récupération » par les partis*

Le comité directeur du SPD engage vivement ses adhérents à travailler activement au sein des Initiatives. De fait les partis traditionnels sont tout disposés à les considérer comme des assemblées pouvant jouer un rôle consultatif. Par contre, ils leur refusent catégoriquement tout mandat politique et tout pouvoir de décision. En réalité, comme le fait remarquer H. Zillessen (14), il est très rare que les Initiatives fassent vraiment concurrence aux partis. On peut même affirmer que ceux-ci ont profité de la conscience politique acquise par les membres d'une Initiative, vu que beaucoup d'entre eux rejoignent souvent — une fois l'action de groupe terminée — les rangs des grands partis.

L'action des Initiatives de citoyens peut également se poursuivre et aboutir à la fondation d'un nouveau parti politique. Les difficultés que celui-ci peut rencontrer sont évidemment du même type que celles des Initiatives : défaut de connaissances scientifiques et incapacité d'élaborer un programme général dépassant le cadre restreint dans lequel ils ont travaillé initialement. Les expériences faites par le nouveau parti « Liste verte » (GLU, *Grüne Liste Umweltschutz*) fondé à Gorleben en Basse-Saxe en sont la preuve.

Pourtant ces nouveaux partis se multiplient rapidement : outre les « Listes vertes », on trouve des « partis de protestation » (Parti Contre) s'engageant sur un programme déterminé, par exemple « Pacte contre la bureaucratie et l'ordinateur », « Parti contre les tables d'écoute », « Parti contre la politique fiscale » (Steuerprotestpartei) récemment fondé par Hermann Fredersdorf.

Dans les motivations des électeurs de ces nouveaux venus sur la scène politique, on retrouve bien des convergences avec les sympathies pour les Initiatives de citoyens : « dans leur ligne politique, les grands partis ne se différencient pas les uns des autres », « ils négligent les aspirations véritables et quotidiennes de la population »... Lorsqu'elles n'aboutissent pas à la fondation d'un nouveau parti, les Initiatives — surtout celles dont l'action à long terme se situe à l'échelle régionale — tendent à se constituer en Associations d'utilité publique (e. V.) (« Action pour la liberté thérapeutique », « société pour une politique rationnelle de la circulation », « société pour la protection des forêts allemandes »...). Elles peuvent gagner ainsi en influence et en compétence. Enfin, un exemple de « récupération » du phénomène des Initiatives peut être donné par la demande de référendum (Volksbegehren) lancée contre l'Ecole-Coopérative (KOOP-Schule) dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Ce mouvement mené contre le projet du SPD d'instaurer ce nouveau type d'école utilisait les moyens d'action caractéristiques des Initiatives de citoyens et les aspirations du citoyen à une sorte de démocratie directe. La CDU hostile au projet sut mener habilement la campagne et exploiter l'attitude favorable de la population envers les Initiatives pour faire échouer le projet des sociaux-démocrates. Des sondages et interviews ont prouvé qu'une discussion sur le problème de fond n'avait pas eu lieu et que la plupart des signataires manquaient totalement d'informations sur les carences ou les avantages du projet.

#### *Les Initiatives de citoyens jugées par les politologues*

Les Sciences politiques ont tenté dans de grands débats d'analyser le phénomène des Initiatives dans le contexte de la constitution allemande.

Dans le cadre de la discussion, on reliendra quatre questions majeures :

— de par leur fixation sur un problème unique les intéressant directement, les Initiatives ne nuisent-elles

pas à une politique qui prenne en considération le bien commun ?

— N'ont-elles pas tendance à se substituer aux organes de formation de la volonté politique prévus par la constitution (Partis, assemblées communales) ?

— Ne s'orientent-elles pas exclusivement vers les intérêts de la classe moyenne ?

— Ne sont-elles pas, en raison de leur méconnaissance des réalités économiques et socioculturelles, en passe de devenir des « organisations d'auto-défense politiquement insignifiantes » ?

— Les thèses de Zillesen

Dans l'article précédemment cité, Horst Zillesen propose une définition générale qui — vu la disparité du phénomène — ne peut être que très approximative : « On qualifiera d'Initiatives de citoyens des groupements à l'organisation flexible ou ressemblant au contraire à celle des associations d'intérêt public, surgissant spontanément pour combattre les carences typiques et manifestes de leur milieu naturel ou social ou — par la mobilisation de l'opinion publique — pour faire pression sur les décisions des planifications administratives touchant l'environnement. Elles se concentrent généralement sur des problèmes locaux et solubles à court terme ».

Les Initiatives ne sont liées ni à une idéologie ni au programme d'un parti politique quelconque. Elles contribuent à faire sortir le citoyen de son anonymat et à lui faire apporter par son action directe un correctif aux décisions des pouvoirs publics. Les théories de la démocratie soulignent bien que la démocratie moderne comprend deux éléments complémentaires : l'élément représentatif (parlement) et l'élément plébiscitaire (souveraineté du peuple, démocratie directe), le premier ayant progressivement pris le pas sur le second ; les Initiatives pourraient donc contribuer à ce que les deux tendances puissent se faire concurrence à égalité. Vu l'extension du pouvoir de l'Etat d'une part et les aspirations à une autodétermination démocratique d'autre part, la participation politique des individus pas-

sant par l'intermédiaire des partis, monopolisateurs du fait politique, apparaît très problématique.

En considérant les principes démocratiques fondamentaux, « l'omnipotence tendancielle des partis » est regrettable en ce sens que « ils ne réussissent presque plus à comprendre la volonté du peuple et à la canaliser ». Dans sa critique des partis, Zillessen tente de définir les Initiatives de citoyens comme une forme nouvelle de représentation dans l'État. Si les partis, sur la base d'intentions qui leur sont propres et d'impulsions diffuses et non différenciées de l'électorat, proposent un programme avec lequel le citoyen doit pouvoir s'identifier sans que « certaines catégories de besoins puissent avoir une chance de s'articuler politiquement, il faut trouver des possibilités supplémentaires, afin que ces besoins puissent être comblés par les intéressés eux-mêmes ».

Ce sont ces possibilités que les Initiatives de citoyens essaient de percevoir et d'extérioriser. « Le phénomène Initiative de citoyen, ne peut donc être évoqué en relation avec le principe de représentation ; l'objection formulée dans la question « De qui les Initiatives sont-elles représentatives ? », est dénuée de sens politique. Car les Initiatives sont encore moins que les partis les représentants du peuple. Elles peuvent plutôt être comprises comme instances de médiation nécessaires entre les aspirations de la société et les compétences politiques, comme une nouvelle voie dans la réintégration du citoyen dans le processus de formation de sa volonté et de sa décision politique ».

#### — Claus Offe

Le sociologue C. Offe, apparenté à l'École de Francfort, étudie la fonction des Initiatives de citoyens dans une perspective marxiste (15). Contrairement à Zillessen qui tente de prouver qu'elles ont absolument leur place dans une constitution moderne et peuvent se réclamer des principes démocratiques, C. Offe décrit leur fonction dans le « domaine de reproduction » de la société.

L'auteur comprend par reproduction non seulement ce qui doit être mis à la disposition du travailleur com-

me biens purement matériels sous forme d'argent pour maintenir sa puissance de travail, mais plutôt « les frais de la reproduction sociale de la puissance de travail survenant dans le cadre des conditions de vie sans cesse en transformation ».

Afin de produire et de maintenir la puissance de travail dans des conditions hautement développées, certaines « dépenses collectives » sont nécessaires : « Une des conditions pour la mise à profit temporaire de la puissance de travail féminine dans le processus de production est manifestement la mécanisation du travail domestique d'une part et la garde des enfants en bas âge durant l'absence de leurs parents d'autre part. Une autre condition — du moins dans les grandes villes — est l'existence et l'entretien de moyens de transport individuels pour se rendre sur les lieux de travail. D'autres frais annexes de la reproduction de la puissance de travail résultent du besoin croissant et de la prolongation de la durée de l'enseignement, de la formation professionnelle, des communications et du temps des loisirs ». Offe définit le bien-être en ces termes : « Il faut bien retenir ici que l'accroissement du bien-être... ne se mesure ni à la progression du revenu nominal ni à celle du revenu affectif, mais seulement à la possibilité de disposer de biens et de services... dans la mesure où elle profite à l'émancipation individuelle et collective ». Offe est d'avis que les frais de reproduction sociale de la puissance de travail objectivement indispensables augmentent plus vite que les salaires réels des ouvriers. Dans l'accroissement des dépenses pour le secteur « élargi » de la reproduction, C. Offe voit une conséquence manifeste de l'évolution capitaliste. La lutte de l'individu ne doit donc pas rechercher des augmentations de salaires, mais avoir pour objectif les conditions de vie que « même un salaire deux fois plus élevé et l'achat de biens de consommation qui en résulte ne peut influencer ». C'est justement cette prise de conscience qui a incité l'individu à s'organiser dans les Initiatives de citoyens. Mais selon l'auteur, beaucoup d'entre elles surgissent également d'une motivation que l'on pourrait qualifier de variante spécifique d'un comportement politique d'essence bourgeoise libérale. Car bon nombre pensent

avec une sorte de « confiance libérale » qu'après avoir été forcé de prendre connaissance de la volonté et des aspirations des citoyens grâce à la fermeté de leur action, l'Etat ou plutôt l'administration communale fléchira et pourra donner — au moins partiellement — satisfaction à leurs revendications.

Dans le mouvement des Initiatives de citoyens on aurait donc affaire à une « perversion d'Initiatives politiques en des formes d'autodéfense collective politiquement indiscutables ; au lieu d'être des organisations politiques, ce sont des coopérations d'entraide mutuelle pour ceux qui peuvent se le permettre ». Une telle forme d'engagement contribue à la « modernisation du capitalisme » ; les Initiatives, « partenaires bienvenues des administrations » seraient ainsi les signaux d'alarme de conflits potentiels que les pouvoirs publics pourraient éviter à temps. En cela elles seraient stabilisatrices du système et retarderaient l'échéance d'une situation révolutionnaire.

#### *Limites et perspectives d'action*

Il est évident que pour les citoyens convaincus de la nécessité d'une révolution qui seule pourrait porter remède aux maux de la société actuelle, les Initiatives apparaissent comme des agents stabilisateurs du système. Pourtant l'on sait que « les partisans du changement » dans les années 68/69 recherchent aujourd'hui en France comme en Allemagne un champ de lutte concret où la réalisation est à court terme et où la satisfaction procurée par l'action réussie est préférée aux frustrations d'une révolution qui ne se fait pas. Toutes les Initiatives de citoyens se défendent bien de constituer des associations égoïstes dans le cadre desquelles leurs activités ne s'orienteraient pas vers la réalisation du bien-être collectif. Pourtant certains exemples donnent matière à réflexion : près du lac de Constance par exemple une autoroute devait être construite qui remédierait à la saturation du réseau, surtout en fin de semaine. Une dizaine d'Initiatives se formèrent : toutes énonçaient des arguments plausibles et agissaient au nom de l'intérêt général : en construisant l'autoroute quelques kilomètres plus loin, les frais

occasionnés seraient réduits, le paysage épargné, l'édification de rampes d'accès à l'autoroute plus facile etc... En réalité, tout en reconnaissant les avantages de la voie express, personne n'était disposé à la voir construire à proximité de chez soi. Comme le faisait remarquer le ministre des transports de Bade-Wurtemberg : « Si le mouvement des Initiatives de citoyens s'intensifie, dans quelques années le problème majeur posé par l'aménagement du réseau routier ne sera pas financier, mais résidera dans le « NON » des Initiatives de citoyens ». Cette opinion est partagée par la presse conservatrice qui n'hésitait pas à affirmer : « Les Initiatives de citoyens sont en passe de devenir nécessairement un mouvement contribuant à faire éclater le système. Ce sérieux danger fait suite à l'enthousiasme vantant l'engagement démocratique et la participation directe du citoyen à la vie politique... Les Initiatives de citoyens sont en train de devenir un « quatrième pouvoir » dans l'Etat. Devant le million de chômeurs on reproche aux Initiatives de citoyens d'être les « tueurs de l'emploi » de la nation... La plupart des Initiatives ne sont aujourd'hui rien d'autre que des sociétés voulant empêcher systématiquement tout nouveau projet » (16). D'autre part, vu que les Initiatives se dissolvent en général une fois l'action terminée, les résultats positifs acquis ne sont pas nécessairement définitifs ; les pouvoirs publics « suspendent » plus souvent un projet pour une durée indéterminée qu'ils ne l'abandonnent une fois pour toutes. On peut donc se demander si l'action des Initiatives n'a pas bien souvent pour seule conséquence de retarder la réalisation d'un projet de quelques années. D'ici là, l'opinion publique se sera apaisée et aura peut-être d'autres problèmes...

Il peut arriver aussi que des militants contribuent à discréditer l'ensemble du mouvement quand, comme à Bergkamen-Heil, ils songent par exemple à utiliser les Initiatives à des fins lucratives : trois « prétendus » écologistes de cette ville minière de la Ruhr orientale avaient, le 12 mars 1977, signé un accord avec le société STEAG de Essen, désireuse d'installer une centrale thermique contre la création de laquelle ils s'é-

taient tout d'abord prononcés, eux et quelque 80 personnes organisées en Initiative : une somme de 2,5 millions de DM devait être versée par la STEAG et, en échange de ces « pots de vin », ils renonçaient à leur protestation. D'après l'accord signé entre ces trois leaders d'une part, les représentants de la STEAG, assistés du secrétaire général de la municipalité Brüggemann et du secrétaire local du SPD Avemann d'autre part, un million et demi devaient être accordés à l'initiative (20.000 DM à chaque membre, 40.000 à chacun des trois dirigeants pour « services particuliers ») 400.000 à la population de Heil, 600.000 à la ville pour éventuels travaux d'infrastructure. Enfin la STEAG s'engageait à « aider financièrement tous les citoyens de Heil désireux de s'établir dans une autre ville. La majeure partie de l'opinion publique fut scandalisée par de telles pratiques, mais les plus mécontents furent pourtant les ex-membres de l'initiative qui, ayant abandonné l'objectif écologiste avaient rallié les rangs d'une autre initiative POUR l'installation de la centrale et dont l'argument principal était la création de 3000 emplois nouveaux. Les 20.000 DM leur échappaient... Si de tels chantages ont été jusqu'à ce jour rarissimes, ils ont malgré tout contribué à nuire à l'image des initiatives auprès de la population et à apporter de l'eau au moulin de certaines fractions politiques bien décidées à en finir une fois pour toutes avec ces entreprises de « démocratie sauvage ». Le tribunal appelé à juger de ce contrat passé entre la STEAG et l'initiative de Heil, a estimé que de telles pratiques étaient tout bonnement « inmorales ».

Les Initiatives s'attèlent à des problèmes et des conflits qui ne concernent pas les conditions de production mais plutôt les conditions sociales et politiques que l'on a qualifiées de « reproduction ». La société est pourtant fortement empreinte des conditions de production caractérisées par le paradoxe fondamental entre une production collective d'une part et son appropriation privée d'autre part.

En dépit de toutes les critiques que l'on peut leur adresser, les Initiatives sont le signe d'un besoin croissant de la population de décider elle-même directement

et de participer à la vie politique dont elle se sent écartée. Même si l'engagement des citoyens n'atteint pas encore l'ensemble de la population, il demeure cependant un indice de la formation en RFA d'une nouvelle conscience démocratique. La société de masse, « nivelée » commence à se mettre en mouvement, sans violence ni précipitation mais d'une manière suffisamment perceptible.

## NOTES

(\*) La presse étant souvent qualifiée de « quatrième pouvoir », on peut se demander si les initiatives ne seraient pas le cinquième..

(1) Les chiffres varient sensiblement selon les différentes sources, oscillant entre 10 000 et 50 000.

(2) D'après les prévisions du professeur Wolfram Engels « Si le nombre d'employés dans la fonction publique continue à s'accroître au rythme des vingt dernières années, en l'an 2046 l'ensemble de la population allemande travaillera dans la fonction publique ». Cité dans le « RHEINISCHER MERKUR » du 9 octobre 1977.

(3) Traitant du problème de la médiatisation du citoyen par les grandes formations politiques, l'ouvrage de Robert Michels : « Zur Soziologie des Parteiwesens » paru en 1911 (Stuttgart, Kröner) est toujours digne d'intérêt.

(4) Gollwitzer Helmut : Citoyen oder bourgeois, in : Kursbuch 50, 1977, Rotbuch Verlag, pp. 23-33.

(5) Gollwitzer joue sur les deux connotations du mot BÜRGER, bourgeois et citoyen. En allemand, on associe souvent à ce terme une certaine idée de passivité apolitique... Si par contre l'auteur emploie le terme français de citoyen, c'est qu'il sait que l'intellectuel allemand aura présente l'image du révolutionnaire de 1789.

(6) En France, c'est également après Mai 1968 que les formes d'engagement autonomes se sont multipliées ; les « petites actions concrètes » à court terme succèdent aux volontés de changement total abstraites et incertaines. On pourra consulter à ce sujet la revue « Autrement » — 68/78, Dix années sacrilèges, N° 12, février 78 » ainsi que la revue « Alternatives, N° 5, 2ème trimestre 1978, Désobéissance civile et luttes autonomes ».

(7) Dans les initiatives contre les centrales nucléaires, il est difficile de différencier celles qui sont contre l'énergie nucléaire en soi de celles qui sont contre la construction d'un réacteur à proximité de leur terrain conduisant irrévocablement à une dévaluation de celui-ci. 67 % de la population allemande jugent l'énergie nucléaire indispensable !