

La mobilisation des savoirs citoyens dans les budgets participatifs allemands.

L'exemple de la région de Berlin-Brandebourg.

Cécile Cuny, Carsten Herzberg

Un ensemble de travaux d'histoire et de sociologie des sciences s'intéresse aujourd'hui à la redéfinition des rapports entre experts et profanes dans le domaine scientifique et technique. Pour Harry Collins et Robert Evans, cette question ouvre une troisième voie de recherche pour les études sur les sciences après le tournant engagé dans les années 1970 par les travaux considérant la science comme une activité sociale comme les autres (Collins, Evans, 2002). En France, un tel mouvement a été encouragé par la publication de l'ouvrage de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe sur la démocratie technique. Les auteurs y mettent en évidence le rôle de non-professionnels dans la production des savoirs scientifiques (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

Dans cette contribution, nous souhaiterions transposer ces questions à des domaines d'expertise investis par des sciences plus "molles" comme les sciences administratives et la gestion. La mise en place de budgets participatifs dans certaines communes allemandes à la fin des années 1990 s'inscrit en effet dans le contexte d'un mouvement de réformes administratives initié par le service communal commun de simplification administrative (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt) en association avec les fondations Bertelsmann et Hans Böckler. Le premier organisme a élaboré un "nouveau modèle de gestion publique" ("Neues Steuerungsmodell") qui correspond à l'interprétation allemande des théories du New Public Management anglo-saxon. Cependant, dans le modèle allemand, il ne s'agit pas de privatiser les services publics mais de les rendre plus concurrentiels. Dans ce contexte, les budgets participatifs sont des dispositifs consultatifs mis en place par les administrations publiques selon une logique top down. Ils sont intégrés à un modèle de démocratie locale qui articule participation citoyenne et modernisation administrative: la "commune citoyenne" (Bürgerkommune") (Herzberg, 2007; Herzberg, Sintomer, 2007). Ce modèle différencie trois rôles associés aux citoyens: le rôle de client, celui de codécideur et celui de coréalisateur des services (Bogumil, Holtkamp, Schwarz, 2003). Dans le cas des budgets participatifs, les citoyens sont surtout amenés à endosser les deux premiers rôles. La mission qui leur est confiée consiste à évaluer la qualité et l'adaptation des services publics à leurs besoins.

Jusqu'ici les travaux allemands de science politique et de sociologie s'intéressant à ces dispositifs s'en sont tenus à évaluer leur contribution à la modernisation effective des administrations qui les mettaient en place. Les ressources cognitives que suppose l'activité

d'évaluation confiée aux citoyens sont considérées comme allant de soi et ne sont pas étudiées. Une telle activité soulève pourtant plusieurs questions: sur la base de quels savoirs les participants formulent-ils leurs propositions? Comment expliquer les variations observées dans la mobilisation des savoirs au sein de dispositifs différents?

Nous répondrons à ces questions à partir d'une étude comparative de trois budgets participatifs mis en place dans la région de Berlin-Brandebourg. Les observations se concentrent sur la première année de fonctionnement de ces dispositifs, soit entre 2005 et 2006. Le choix de cette région s'explique d'abord par son dynamisme dans l'expérimentation du modèle du budget participatif: en 2005, cinq dispositifs sur 12 au total en Allemagne sont mis en place dans cette région; actuellement, cinq dispositifs supplémentaires sont à l'étude dans différents arrondissements berlinois. Berlin-Brandebourg est ensuite une région métropolitaine caractérisée par des disparités territoriales importantes entre les différents arrondissements berlinois et entre la ville de Berlin et les communes limitrophes du Brandebourg. Les rapports entre les échelons administratifs du *Land* et des arrondissements sont également particulièrement conflictuels à Berlin. Un tel contexte rend les budgets participatifs observés intéressants non seulement du point de vue des thématiques susceptibles d'y être abordées, mais aussi parce qu'ils ont à articuler des niveaux de compétences que l'on ne rencontre pas forcément dans les autres villes allemandes qui ont déjà expérimenté ce type de dispositifs.

Après avoir présenté les dispositifs et leur généalogie respective, nous les évaluerons à l'aune de la diversité des savoirs qui y sont mobilisés et de la place relative occupée par ces savoirs dans l'élaboration des propositions formulées par les participants. On peut expliquer les différences entre les trois dispositifs analysés comme le résultat des procédures choisies pour sélectionner les participants et pour organiser la délibération.

Les budgets participatifs de Potsdam, Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf: quels dispositifs pour quels enjeux?

La diffusion des budgets participatifs dans les communes allemandes s'inscrit dans un mouvement de modernisation administrative initié depuis le début des années 1990 en Allemagne. A l'échelle locale, leur introduction mobilise cependant différents groupes d'acteurs en fonction d'enjeux politiques et sociaux singuliers.

Le budget participatif de Potsdam: un débat public dépolitisé

[Carte 1]

Densité de la population dans la zone périphérique de Berlin

La ville de Potsdam est la capitale administrative du *Land* de Brandebourg. Celui-ci fait partie des cinq nouveaux *Länder* qui, le 3 octobre 1990, ont réintégré la République Fédérale d'Allemagne. Situé au Nord-Est du territoire allemand, il partage une frontière avec la Pologne. L'administration du *Land* doit gérer des espaces aux évolutions socio-économiques contrastées depuis la réunification allemande: la proche périphérie berlinoise est en pleine expansion démographique et économique tandis que le reste du territoire est encore très rural et peu densément peuplé (80 habitants au km² environ) avec quelques pôles industriels hérités de la période socialiste mais aujourd'hui en crise. Depuis le début des années 1990 des réformes territoriales successives utilisent le remaniement du maillage territorial comme support de la modernisation administrative et comme instrument d'une politique d'aménagement régional visant à résoudre les disparités socio-économiques entre territoires et à rééquilibrer les rapports entre Berlin et sa périphérie brandebourgeoise (Cuny, 2005). Le plan de développement commun des *Länder* de Berlin et du Brandebourg mis en place à partir de 1994 prévoit ainsi de développer des pôles régionaux périphériques qui concentrent localement la croissance économique et démographique alimentée par la métropole berlinoise. La ville de Potsdam, située au Sud-Ouest de la métropole berlinoise et reliée au centre de Berlin par de grands axes autoroutiers et ferroviaires, fait partie de ces pôles secondaires de croissance. Elle est située dans la zone la plus densément peuplée de la périphérie berlinoise. Son patrimoine culturel et scientifique représente un enjeu majeur de développement: le parc du château de Sanssouci est classé au patrimoine mondial de l'Unesco; la ville projette de créer un important parc scientifique en lien avec son université grâce à l'annexion de plusieurs communes limitrophes qui abritent des instituts d'envergure internationale.

L'introduction d'un budget participatif à Potsdam n'est pas directement liée à ces enjeux. La discussion est lancée en 2001 par "Terra Unita", une ONG spécialisée dans le développement, qui organise plusieurs conférences sur le budget participatif de Porto Alegre au Brésil. La thématique du budget participatif est reprise par le parti des Verts puis par le PDS¹ qui inscrivent la mise en place d'un dispositif de ce type sur leur programme politique pendant la campagne pour les élections municipales de 2003. A cette époque, un chercheur du Centre Marc Bloch, qui avait organisé plusieurs conférences à Berlin sur le budget participatif et avait travaillé comme conseiller pour le Centre fédéral d'éducation politique (Bundeszentrale für politische Bildung)² très investi, comme nous le verrons, dans la mise en place des budgets participatifs berlinois, est invité en qualité d'expert extérieur et convainc une partie des élus socio- et chrétiens-démocrates³ réticents de l'intérêt de l'expérience⁴. Cependant, le modèle adopté n'est pas celui de Porto Alegre mais celui des communes de la région de la Rhénanie-Westphalie qui ont mis en place les premiers dispositifs sous l'impulsion du KGSt en 1998. Le choix d'un modèle plus consultatif de budget participatif s'explique par l'âpreté du débat politique autour de la reconstruction du château de la ville⁵. Le parti socio-démocrate détient la majorité des sièges au sein du Conseil municipal de la ville ("Stadtverordnetenversammlung"). Le candidat en tête de liste de ce parti occupe ainsi le poste de maire mais doit composer avec les autres fractions politiques pour mettre en place les éléments de son programme. Longtemps, le PDS s'est opposé à la construction du château jusqu'à ce qu'un sondage réalisé auprès de la population ait renforcé la position du camp adverse. Les oppositions politiques et sociales cristallisées par ce débat ont encouragé les élus, engagés dans une logique de consensus, à écarter les grands projets urbains comme celui de la reconstruction du château des discussions au sein du budget participatif et à choisir un modèle de dispositif plus consultatif centré sur l'évaluation des services publics.

Le budget participatif de Potsdam reprend ainsi le modèle diffusé par le KGSt qui comprend trois étapes: l'information des citoyens, leur consultation et le compte-rendu de la mise en oeuvre des propositions. La réunion d'information était consacrée à l'exposé de la situation financière de la ville: le budget est déficitaire depuis le milieu des années 1990⁶. Une deuxième réunion a été

1 *Partei des Demokratischen Sozialismus*. Parti néo-communiste qui a succédé au SED, le parti au pouvoir pendant la dictature socialiste, après la réunification.

2 Cet organisme du gouvernement fédéral a pour mission d'approfondir les connaissances des citoyens sur la démocratie et le système politique de la RFA.

3 Les qualificatifs utilisés désignent respectivement le SPD (Sozialistische Partei Deutschland) et le CDU (Christlich-Demokratische Union).

4 Il s'agit de Carsten Herzberg. Il réside dans la ville de Potsdam et s'investit à titre personnel dans la vie politique locale.

5 Le château de la ville de Potsdam, à ne pas confondre avec celui de Sanssouci, a été très endommagé par les bombardements de la seconde guerre mondiale. Pendant la période socialiste, le SED a décidé, pour des raisons essentiellement idéologiques, de le démolir intégralement.

6 Officiellement, la ville de Potsdam est endettée à hauteur de 38 millions d'euros en 2006. Si l'on ajoute à ce déficit

organisée pour rassembler les propositions des citoyens, réunis en quatre forums thématiques ("transports en commun", "bibliothèques", "entretien et sécurité", "voirie et espaces verts"). Le compte-rendu de la mise en oeuvre des propositions s'est fait sous la forme d'une exposition au cours de laquelle chaque proposition était classée en fonction du domaine de compétence administratif dont elle dépendait et de son état d'avancement ("mise en oeuvre", "en cours d'étude", "prise en compte", "rejetée").

Dans l'ensemble, le budget participatif de Potsdam, en se concentrant sur l'évaluation des services publics, repose sur une logique de consensus qui a déconnecté le dispositif des grands enjeux métropolitains voués à être discutés sur d'autres scènes politiques. Comme nous le verrons plus loin, le choix d'un modèle consultatif et simplifié a eu un effet important sur la nature et l'importance des savoirs mobilisés par les participants.

Les budgets participatifs de Lichtenberg et de Marzahn-Hellersdorf: le lièvre et la tortue

[Carte 2]

Les arrondissements de Berlin

La ville de Berlin constitue une enclave administrative au sein du *Land* de Brandebourg. Il s'agit en effet d'une ville-Etat, un statut hérité de la fin de la seconde guerre mondiale lorsque l'organisation administrative de l'enclave de Berlin-Ouest a été calquée sur le modèle des villes-Etats hanséatiques comme Hambourg ou Brème⁷. Depuis le milieu des années 1990, le Sénat de Berlin doit faire face à deux problèmes majeurs: la désindustrialisation et la périurbanisation. Ces deux problèmes sont une conséquence directe de la réunification et de la redistribution spatiale des activités et des hommes à l'échelle de la ville, de la région et de l'espace fédéral allemand. Berlin fait partie depuis la fin du 19^e siècle des grandes villes industrielles d'Allemagne et d'Europe. Alors que les grands bassins industriels allemands de la Ruhr sont en crise depuis les années 1970, les sites industriels berlinois sont artificiellement entretenus à l'Est comme à l'Ouest par des subventions et des conditions fiscales particulièrement attractives jusqu'au début des années 1990. En 1995, ces subventions sont définitivement interrompues à l'Ouest, ce qui entraîne la fermeture de plusieurs sites et des licenciements en masse. A l'Est, le rachat des anciennes entreprises publiques par des entreprises ouest-allemandes ou étrangères a rarement donné lieu à des reconversions et a abouti au même résultat qu'à l'Ouest. La part des employés du secteur industriel

celui des entreprises publiques régies par la municipalité et les sociétés dont elle est l'actionnaire principal, on atteint un chiffre de 670 millions d'euros.

⁷ Dans une ville-Etat, le pouvoir exécutif est assuré par un Sénat et le pouvoir législatif par une assemblée parlementaire. Leurs compétences s'exerçant à la fois à l'échelon du *Land* et de la commune, les Sénateurs remplissent à la fois les fonctions de ministres et de chefs des services administratifs municipaux et les parlementaires, celles de députés et de conseillers municipaux.

passé ainsi de 31,1 % en 1989 à 23,7 % en 1996 à Berlin-Est et de 30,5 % à 23% à Berlin-Ouest. La réunification politique et administrative des deux parties de la ville a aussi d'importantes conséquences sur les emplois dans la fonction publique, en particulier à l'Est, dans la mesure où ce sont les structures administratives de la partie Ouest (le Sénat de Berlin) qui prennent en charge l'administration de l'ensemble de la ville à la réunification. La part des actifs employés dans les administrations publiques passe ainsi de 35 % en 1989 à 17,8 % en 1997 (Schulz, 1998, p. 7).

Pendant les années de la guerre froide, la fermeture des frontières à l'Ouest de Berlin avait également freiné la périurbanisation qui caractérisait le développement des grandes régions métropolitaines ouest-allemandes dans les années 1960-1970. A l'Est, la construction des grands ensembles à la périphérie de la ville avait largement concentré les flux migratoires en provenance du reste de la RDA. A la réunification, l'absence de réglementation en matière d'aménagement du territoire dans les premières années de la décennie 1990 entraîne une expansion "sauvage" des communes de la banlieue berlinoise qui accordent pratiquement sans restriction les permis de construire. Cette expansion est marquée par un véritable boom immobilier de 1992 à 1998 et par la multiplication des grandes surfaces entre 1990 et 1993. Le phénomène est également encouragé par une flambée des prix immobiliers dans le centre de Berlin jusqu'au milieu des années 1990 et à partir de 1995 par le transfert des institutions politiques fédérales de Bonn vers Berlin qui amène une population de fonctionnaires s'installant surtout dans les communes périphériques (Häußermann, Kapphann, 2000, p. 141).

Dans ce contexte, la ville de Berlin est confrontée depuis le milieu des années 1990 à une grave crise financière⁸ qui a révélé les limites du mode de gouvernement berlinois hérité de la période de la guerre froide. Les politiques publiques berlinoises sont pilotées jusque dans les années 1980 par un système d'acteurs qui a émergé dans les années d'après-guerre. Il est composé de la coalition SPD/CDU, des employés du secteur public et de l'industrie du bâtiment. Dans les années 1990, l'action du Sénat de Berlin est de plus en plus contestée par des mouvements émanant de certains arrondissements et relayés par des groupes de la société civile et les Verts à l'Ouest ou par le PDS à l'Est. Elle est également contournée par les intérêts privés qui utilisent à leur avantage le manque de coordination entre les différents domaines de compétences du Sénat, relevant chacun du pouvoir d'un Sénateur autonome dans l'élaboration de ses lignes politiques (Halpern, Häußermann, 2003). La crise politique est consommée au moment de la faillite de la banque publique berlinoise (Landesbank Berlin) et permet à une nouvelle coalition "rouge-rouge" (SPD/PDS) d'arriver au pouvoir en 2001. Les budgets participatifs mis en place dans les arrondissements de Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf font partie d'un catalogue de mesures financées par le Sénat de Berlin en vue

⁸ Fin 2006, le déficit public s'élève à 61,6 milliards d'euros, soit plus de 18 000 € par habitant

d'améliorer l'efficacité des administrations. Les arrondissements de Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf sont dirigés par deux maires issus du PDS qui détient dans les deux cas la majorité absolue des sièges au sein de l'assemblée parlementaire de l'arrondissement ("Bezirksverordnetenversammlung"). Ces deux arrondissements sont considérés comme les fiefs traditionnels de ce parti depuis la réunification. Ainsi, les deux projets de budgets participatifs constituent non seulement une façon pour le Sénat de Berlin et la nouvelle coalition au pouvoir de se démarquer de ses prédécesseurs en donnant des gages de gestion efficace et transparente, mais aussi un moyen pour le PDS de confirmer son statut de parti de gouvernement.

Parallèlement à l'inscription des budgets participatifs sur l'agenda des mesures financées par le Sénat de Berlin pour améliorer l'efficacité des administrations, le Centre fédéral d'éducation politique et les fondations politiques liés aux partis représentés au Bundestag⁹ ont engagé une discussion sur l'introduction d'un budget participatif à Berlin. L'engagement du Centre fédéral et des fondations répond à l'initiative d'un groupement d'organisations civiques et de plusieurs bureaux de consultants qui militent pour l'introduction d'un budget participatif d'après l'exemple de Porto Alegre¹⁰. L'arrondissement de Lichtenberg a ainsi bénéficié de la coopération du Centre fédéral pour l'éducation politique pour élaborer son modèle de budget participatif. La conception de ce modèle a été confiée à un chercheur du Centre Marc Bloch qui s'est inspiré de l'expérience menée dans l'arrondissement XI à Rome¹¹. Il a ensuite été retravaillé par un groupe de citoyens, d'élus et de fonctionnaires lors d'un atelier organisé au Parlement de Berlin. Ce modèle est appelé à être diffusé par le Centre fédéral dans les autres grandes villes allemandes à partir de l'expérience menée à Lichtenberg. La procédure ne diffère par fondamentalement de celle mise en oeuvre à Potsdam. On retrouve la démarche en trois étapes d'information, de récolte des propositions et de compte-rendu. Le budget est présenté sous la forme de 40 "produits"¹² qui relèvent directement de la compétence de l'arrondissement¹³. Contrairement au modèle de budget participatif de Potsdam, le rôle des

9 Rosa-Luxemburg-Stiftung (PDS), Heinrich-Böhl-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen), Friedrich -Ebert-Stiftung (SPD), Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP) et Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU).

10 Le groupement d'organisations civiques (Bündnisinitiative für ein Bürgerhaushalt in Berlin) est composé de : attac Berlin, Agenda Fachforum Partizipation, Berlin Entwicklungspolitischer Ratschlag, Gender Budget Initiative Berlin, Mehr Demokratie eV, Netzwerk Zukunft eV, Stadtforum von Unten, Unhabängiges Institut für Umweltfragen. Les bureaux de consultants sont les suivants: Büro Blau, Agenda Agentur.

11 Il s'agit de Carsten Herzberg. Il a mobilisé les résultats d'une enquête collective dirigée par Yves Sintomer au Centre Marc Bloch de Berlin sur les budgets participatifs en Europe (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2007).

12 Un "produit" regroupe l'ensemble des coûts imputable à une prestation déterminée. De cette façon, il est possible d'isoler le prix de revient d'une place en crèche, d'une heure d'utilisation d'un gymnase ou d'emprunt d'un livre à la bibliothèque municipale et de le comparer à ceux des autres arrondissements (bpb, 2005).

13 La réforme de la Constitution du *Land* de Berlin de 1998 ("Funktionalreform") devait, dans la logique d'économie poursuivie par les réformes administratives de la fin des années 1990, à la fois renforcer la fonction d'auto-administration des arrondissements et supprimer le chevauchement des compétences entre les administrations du Sénat et celles des arrondissements. Malgré cela, les arrondissements ne disposent que d'une très faible autonomie budgétaire (Hoffmann, 2003).

citoyens pendant la deuxième étape ne se limite pas à la formulation de propositions. Ils doivent aussi les hiérarchiser entre elles grâce à un système de points: chaque participant dispose de cinq points qu'il alloue aux propositions qu'il juge les plus importantes. La participation au dispositif peut se faire par trois voies différentes: des réunions décentralisées dans les différents quartiers de l'arrondissement, un portail internet et un questionnaire envoyé à un échantillon représentatif de la population. Le prestige du Centre fédéral d'éducation politique et l'exemplarité du dispositif en ont fait une expérience très médiatisée à Berlin et dans le reste de l'Allemagne.

Liste hiérarchisée des 10 premières propositions du budget participatif de Lichtenberg (2005)

	Questionnaires	%	Internet	%	Réunions	%
1.	Equipement des structures de loisirs destinées aux jeunes	11,4	Réseau de pistes cyclables	16,7	Maintien de l'école de musique	11,1
2.	Maintien des lieux de rencontre pour les personnes âgées	9,2	Offres destinées aux enfants et aux jeunes	12,4	Maintien/Extension des terrains de sport	8,3
3.	Réseau de pistes cyclables	8,1	Espaces pour les déjections canines	8,7	Maintien du lycée	7,8
4.	Accès multimédias à la bibliothèque	5,1	Maintien du lycée	6,5	Accès multimédias à la bibliothèque	6,8
5.	Maintien/Extension des terrains de sport	4,2	Maintien de l'école de musique	6,2	Réparation/Réfection des pistes de skateboard	5,5
6.	Maintien de l'école de musique	4	Accès multimédias à la bibliothèque	5,1	Réseau de pistes cyclables	5,5
7.	Projets destinés à toutes les générations	3,8	Projets destinés à toutes les générations	3,3	Maintien des lieux de rencontre pour les personnes âgées	4,9
8.	Offres destinées aux enfants et aux jeunes	3,7	Equipement des structures de loisirs destinées aux jeunes	2,9	Equipement des structures de loisirs destinées aux jeunes	3,7
9.	Espaces pour les déjections canines	3,6	Maintien de la Maison de la culture	2,9	Projets destinés à toutes les générations	3,1
10.	Maintien de la Maison de la culture	3,4	Prolongement des aides au développement économique	2,9	Prolongement des aides au développement économique	1,5

Source: Klein, 2006 (extrait)

Par rapport au budget participatif de Lichtenberg, le dispositif mis en place dans l'arrondissement de Marzahn-Hellersdorf paraît beaucoup plus improvisé. N'ayant bénéficié d'aucune assistance du Centre fédéral d'éducation politique ou des fondations, le maire de l'arrondissement et le responsable des services financiers qui portent le projet semblent s'être inspirés d'expériences étrangères. Par l'intermédiaire d'un stagiaire anglais, le maire de l'arrondissement visite la ville de Salford en Angleterre et y rencontre les responsables de son budget participatif. Le budget de la ville y est présenté aux citoyens sous la forme de "produits". De

son côté, le responsable des services financiers a visité les villes de Saint-Denis et de Bobigny en octobre 2004 dans le cadre d'un séjour organisé par le Parlement de Berlin. Il est difficile d'établir si ces deux voyages ont directement influencé le modèle de budget participatif finalement mis en place à Marzahn-Hellersdorf. Toujours est-il qu'il se différencie beaucoup des budgets participatifs de Potsdam et de Lichtenberg par sa démarche décentralisée qui a pu être inspirée des expériences françaises. A Marzahn-Hellersdorf, le budget participatif a d'abord été mis en place dans trois quartiers pilotes choisis en fonction de leurs différences morphologiques: le quartier de Marzahn Nord (22560 habitants) est un quartier de grands ensembles concerné par un programme fédéral de lutte contre les effets de la ségrégation socio-spatiale; le quartier de Hellersdorf Süd (24333 habitants) est un quartier de grands ensembles dont la situation sociale est plus stable qu'à Marzahn Nord; enfin, Biesdorf (24051 habitants) est un quartier pavillonnaire abritant une population de classes moyennes. Dans chacun des ces trois quartiers, les centres sociaux sous contrat avec les services sociaux de l'arrondissement organisent des groupes de travail qui se réunissent une dizaine de fois sur une période de trois mois. Au départ, ceux-ci devaient évaluer les services publics dans leurs quartiers et faire des propositions sur la base des fiches budgétaires synthétisant l'ensemble des "produits" disponibles dans chacun des quartiers. Cependant, le responsable des services financiers chargé de la coordination des centres sociaux sur le terrain part en retraite quelques mois avant le lancement du dispositif. Il est remplacé par deux autres fonctionnaires peu familiers du dispositif qui laissent les animateurs des groupes de travail se débrouiller avec les citoyens. Les citoyens les plus actifs et investis par ailleurs dans des dispositifs fonctionnant selon une démarche de projets ont alors proposé de réfléchir à des projets d'investissement dans leur quartier. Les propositions d'investissement issus des groupes de travail ont ensuite été examinées par les élus de la chambre parlementaire de l'arrondissement en fonction de leur faisabilité et du domaine de compétence dont elles relevaient pour être ensuite intégrées au budget municipal.

Le contexte socio-politique dans lequel les budgets participatifs de Potsdam, Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf sont mis en place et les configurations d'acteurs qui en sont à l'initiative ont donc une influence indéniable sur les types de procédures choisies pour organiser la participation des citoyens. Nous allons voir que ces différences ont un effet sur le type de savoirs mobilisés par les participants et leur poids relatif dans l'élaboration des propositions. Une telle hypothèse s'appuie sur l'identification préalable des différents types de savoirs mobilisés par les citoyens qui s'investissent dans les trois dispositifs étudiés.

Représentation simplifiée des trois démarches de budget participatifs dans la région de Berlin-Brandebourg

[Schéma 1]

La mobilisation des savoirs citoyens dans les budgets participatifs de Potsdam, Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf: les cas du "savoir d'usage" et du "savoir politique".

Nous avons observé les savoirs sur lesquels les participants des trois budgets participatifs de Potsdam, Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf s'appuient pour formuler leurs propositions à partir la typologie proposée par Yves Sintomer. Ce dernier identifié six types de savoirs citoyens mobilisables dans les processus de démocratie participative¹⁴. Comment ces différents types de savoirs sont-ils concrètement mobilisés dans les trois dispositifs étudiés? Nous prendrons l'exemple du "savoir d'usage" et du "savoir politique".

La mobilisation du "savoir d'usage"

Le "savoir d'usage" est particulièrement mobilisé dans le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf. Les citoyens y investissent leur expérience quotidienne dans les transports en commun, les rues, les parcs ou les équipements socio-culturels de leur quartier. Les groupes de travail ont organisé plusieurs promenades dans les quartiers afin de prendre connaissance des équipements socio-culturels existants ou d'examiner sur le terrain les propositions de certains participants. Des responsables des services municipaux ont également été invités en fonction des thématiques fixées à l'ordre du jour des réunions. Les résultats de ces réunions se présentent sous la forme d'un catalogue non hiérarchisé de propositions d'une trentaine de pages qui visent l'amélioration des services existant ou la suppression de certaines dépenses jugées inutiles. Le groupe de travail dédié aux questions d'environnement du quartier de Hellersdorf -Süd propose par exemple que le mobilier d'une ancienne crèche, jugé en bon état, soit redistribué aux autres crèches du quartier encore en activité. Une autre proposition concerne l'extension d'une aire de jeu grâce à la mise en valeur, par les habitants, d'un espace adjacent en friche (Klub 74 – Hellersdorf eV., 2006).

A Lichtenberg, les propositions des citoyens sont récoltées sans être discutées par la suite. L'administration de l'arrondissement espérait que le forum internet offrirait un espace libre de discussion mais peu de contributeurs s'y sont effectivement risqué. Le "savoir d'usage" a donc été principalement mobilisé pendant la deuxième étape de la procédure, au moment de la hiérarchisation des propositions: le vote des participants témoigne du type de questions que les participants considèrent comme prioritaires. Le décompte des votes issus des trois modalités de participation (participation aux réunions, portail internet et questionnaire) indique que le maintien de l'école de musique, l'aménagement de pistes cyclables et les accès multimédias à la bibliothèque

14 Voir l'article reproduit dans ce numéro.

sont les propositions jugées les plus importantes. Dans le cas de ces propositions, on peut faire l'hypothèse que les participants se sont surtout appuyés sur l'expérience qu'ils ont au quotidien des services proposés par ces équipements ou du système de voirie dans leur arrondissement. A Potsdam, la faible participation des citoyens¹⁵ et l'usage médiatique du dispositif par les élus ont limité la mobilisation des savoirs citoyens en général.

La mobilisation du "savoir politique"

Le "savoir politique" des participants est mobilisé dans les trois dispositifs. Le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf fournit là encore un exemple intéressant. L'introduction de ce dispositif dans le quartier de Marzahn NordWest se fait dans le contexte d'une reconfiguration des dispositifs de participation déjà existants dans ce quartier. Caractérisé par une évolution socio-démographique jugée inquiétante par l'administration du Sénat de Berlin pour le développement urbain ("Senatsverwaltung für Stadtentwicklung") et les services sociaux de l'arrondissement¹⁶, le quartier Marzahn NordWest est concerné depuis 2000 par le programme fédéral de lutte contre les effets de la ségrégation sociale dans les grandes villes allemandes, "Soziale Stadt" (Ville sociale). La mise en oeuvre de ce programme repose sur le terrain par l'installation d'un dispositif de "management des quartiers", soit une équipe d'urbanistes et de sociologues mandatée par le Sénat de Berlin pour mobiliser les acteurs locaux (habitants, associations, équipements publics, bailleurs et commerçants) autour de la réalisation de projets de développement. Dans ce cadre plusieurs dispositifs de participation ont été mis en place (voir notre encadré). En 2005, les modalités d'intervention dans le cadre du programme "Soziale Stadt" à Berlin sont reconfigurées pour des raisons essentiellement budgétaires¹⁷. L'objectif de la reconfiguration des modalités d'intervention sur le terrain est de préparer la fin du programme en créant des structures de développement auto-gérées par les habitants. Les responsables du management des quartiers sont ainsi chargés de mettre en place un nouveau dispositif, le Conseil de quartier ("Quartiersrat"): composé de représentants associatifs et de citoyens tirés au sort, il a pour vocation de répartir les fonds alloués au quartier entre les différents projets de développement proposés. Cette somme représente 900 000 € à Marzahn NordWest en 2006. La présentation du modèle du Conseil de quartier aux représentants

15 Sur les 50 à 60 participants que comptent en moyenne les réunions, seule une quinzaine pouvait être considérés comme des citoyens. Les autres participants représentaient les services administratifs, le parlement de la ville ou fréquentaient un séminaire de l'Université de Potsdam qui avait pris le dispositif comme objet d'observation.

16 Entre 1991 et 2002, ce quartier perd plus de 30 % de sa population, soit en moyenne 1000 habitants par an contre 14% pour l'ensemble de l'arrondissement (Chiffres Statistisches Landesamt Berlin). Les bénéficiaires de l'aide sociale y représentent 14,4 % de la population en 2004 contre 8,8 % et 6 % pour les quartiers situés plus au sud et 8 % pour l'ensemble de Marzahn (Chiffres Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf).

17 Les subventions du Fonds européen de développement régional (EFRE) qui alimentent le programme s'arrêtent en 2008 et la situation d'endettement du Land de Berlin (en 2003, la ville est endettée à raison de 15 000 € environ par habitant) ne permet pas de les compenser par des fonds propres.

locaux de la société civile a donné lieu à une réflexion entre le centre social (chargé par l'administration de l'arrondissement de mettre en place le budget participatif), des habitants investis dans des instances participatives du management des quartiers et l'éducatrice d'un club de jeune sur la possibilité de coordonner les différentes offres de participation disponibles à l'échelle du quartier, qualifiées de "dispositifs en salade" ("Stukturensalat"). Le résultat de cette réflexion se présente sous la forme d'un organigramme qui propose d'articuler le dispositif du Conseil de quartier au budget participatif. Pour la réalisation de cet organigramme, les citoyens investis dans ce débat ont mobilisé le savoir accumulé au cours de leur expérience au sein des commissions parlementaires de l'arrondissement et des dispositifs participatifs qu'ils fréquentent depuis plusieurs années.

Les instances participatives du "management des quartiers" à Marzahn NordWest

La "participation des habitants" dans le cadre du dispositif de "management des quartiers" à Marzahn NordWest se fait par le biais de plusieurs instances aux fonctions différentes. Les conférences de quartier sont des assemblées thématiques auxquelles l'ensemble des habitants sont conviés par voie de presse, d'affichage et de tracts distribués dans les boîtes aux lettres. Leur fréquence varie en fonction des circonstances, leur fonction est de mobiliser ponctuellement le plus grand nombre d'habitants. La mise en place du "management de quartier" à Marzahn s'est accompagnée d'une première conférence de ce type intitulée "Marzahn NordWest – den Stadtteil neu sehen und mitgestalten¹⁸" organisée en avril 2000. A cette occasion le Conseil des habitants ("Bewohnerbeirat") et le Forum libre des *Aussiedler* ("Freies Forum der Aussiedler") ont été créés à partir de la mobilisation de quelques participants. Ces deux instances fonctionnent sur la base du volontariat et sont ouvertes à tous les habitants du quartier, la seconde ciblant davantage la population des *Aussiedler*. Elles proposent des réunions mensuelles centrées sur des thématiques choisies par les participants et les "managers de quartier". A ces instances s'ajoute un "fonds de quartier" doté d'un budget annuel de 15000 € permettant de financer des animations locales (fêtes de quartier, journées portes ouvertes, fêtes d'immeubles, etc.). Il est composé de bénévoles investis dans les associations locales, d'habitants élus par le Conseil des habitants et d'un représentant de l'administration de l'arrondissement. Enfin, le jury citoyen ("Bürgerjury") est une instance à durée de vie limitée, dans la mesure où cette expérience, qui s'est échelonnée entre 2001 et 2003, était dotée d'une enveloppe spéciale de 500 000 euros qu'il s'agissait d'allouer à des projets de développement locaux. Il est composé pour 49 % de représentants de porteurs de projets ("freie Träger") locaux et pour 51 % d'habitants tirés au sort dans le registre municipal.

18 "Marzahn NordWest – voir le quartier autrement et participer à sa transformation"

De la même façon, un citoyen de la ville de Potsdam a proposé d'organiser autrement la participation à l'échelle de la ville. La lettre qu'il fait parvenir à l'assemblée parlementaire met en évidence le savoir politique qu'il mobilise pour appuyer ses revendications:

"Il me semble que la procédure suivante permet au citoyen de travailler sérieusement à l'élaboration de ses propositions: On récolte les propositions budgétaires dès la première réunion – sur la base des données de cadrage comme cette année. Les citoyens doivent être informés avant la **première réunion** qu'ils peuvent ou doivent faire des propositions budgétaires, de manière à ce qu'ils puissent se préparer [...]. Les différentes propositions sont regroupées et discutées lors de la **deuxième réunion**: on organise les citoyens en petits groupes de travail, au mieux on forme deux groupes de travail par type de propositions. Chaque groupe comprend un à deux employés des services municipaux qui interviennent en qualité d'expert, il en va de même pour les élus. Si les deux groupes arrivent à des conclusions contradictoires et ne peuvent ou ne veulent pas se décider, alors une **troisième réunion** est organisée [...]. A ce stade, seules les questions les plus épineuses sont encore débattues. Comme c'est le cas pour les votations suisses, on doit étudier les revendications des défenseurs et des détracteurs de chaque proposition¹⁹."

Dans les deux cas, les revendications émanant des citoyens, même si elles font la démonstration d'un savoir politique accumulé de longue date, ne sont pas prises en compte par l'administration. Cela peut s'expliquer par la logique top down de la mise en oeuvre de ces dispositifs qui permet difficilement d'intégrer les revendications des acteurs locaux, surtout lorsqu'elles répondent à d'autres enjeux que ceux qui orientent l'action des administrations.

Ces quelques exemples permettent de dégager trois hypothèses concernant l'influence des procédures choisies sur la variété et le poids relatif des savoirs mobilisés dans les dispositifs étudiés.

1) Les procédures choisies n'ont pas d'influence sur la mobilisation du "savoir politiques" puisqu'elles sont l'objet des propositions qui s'appuient sur ce type de savoirs. La mobilisation de ce savoir est davantage lié au contexte politique local et à la mobilisation des organisations de la société civile sur le thème du budget participatif en général. De ce point de vue, la région de Berlin-Brandebourg apparaît comme un terrain favorable à l'implantation de ce type de dispositifs, puisque dans nos trois cas, des organisations de la sociétés civile se sont mobilisées à différentes étapes et à différentes échelles de la mise en oeuvre des budgets participatifs.

2) Le mode de recrutement des participants a une influence sur la variété des savoirs mobilisés. Les budgets participatifs de Lichtenberg et de Marzahn-Hellersdorf font appel à des voies très différentes de recrutement. A Lichtenberg, l'administration mise sur la variété des modes de mobilisation pour diversifier le public du dispositif. A Marzahn-Hellersdorf elle s'appuie sur des structures déjà existantes. Dans les deux cas, ces procédures de recrutement ont favorisé la mobilisation d'un "savoir d'usage" qui s'appuie sur l'expérience ordinaire des citoyens. En revanche, le budget participatif de Potsdam ne parvient pas à mobiliser les citoyens de la ville ce qui limite la

¹⁹ Meyerhöfer, 2006.

mobilisation de ce type de savoir dans les délibérations.

3) Enfin, la durée de la phase délibérative a une influence sur le poids relatif des savoirs mobilisés. Les cas de Lichtenberg et de Marzahn-Hellersdorf indiquent que le "savoir d'usage" est plus fortement mobilisé dans le cadre d'un travail décentralisé en petits groupes dans les quartiers de Marzahn-Hellersdorf qu'à Lichtenberg. A Marzahn-Hellersdorf, les propositions s'appuient sur des procédures d'enquête peu formalisées portant sur l'usage des équipements collectifs et les besoins des habitants, procédures que les résultats de la consultation de Lichtenberg ne font pas apparaître. La formulation des propositions dans le cadre de ce dernier dispositif repose davantage sur une opération d'agrégation de voix proche de celle des sondages d'opinion. Le dispositif offrant peu d'espaces délibératifs, la genèse des propositions coorespond à un processus exogène.

Dans la partie qui suit, il va s'agir d'étayer ces hypothèses à partir d'une observation plus systématique des variations observées entre les trois cas étudiés.

Le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf: un cas négatif

A partir des séries d'observation réalisées dans les trois dispositifs, nous avons évalué la force avec laquelle chaque type de savoirs est mobilisé au sein d'un même dispositif puis dans chacun des trois dispositifs. Pour évaluer cette force, nous nous sommes appuyés sur des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs: la mobilisation des savoirs s'appuie-t-elle sur des procédures d'enquête ou de visualisation particulières? Avec quelle fréquence sont-ils mobilisés? Par combien de personnes? Par les mêmes personnes ou par une diversité de personnes?

Les résultats de cette évaluation sont résumés dans le tableau ci-dessous:

Mobilisation des savoirs citoyens dans les budgets participatifs de la région Berlin-Brandebourg (2005/2006)

	Potsdam	Lichtenberg	Marzahn-Hellersdorf	Force de la mobilisation des différents types de savoirs
Bon sens	?	Moyen (2 points)	Moyen (2 points)	Faible (4 points)
Savoir politique	Moyen (2 points)	Moyen (2 points)	Moyen (2 points)	Moyen (6 points)
Savoir d'usage	Faible (1 point)	Moyen (2 points)	Fort (3 points)	Moyen (6 points)
Savoir professionnel diffus	-	?	Faible (1 point)	Faible (1 points)
Expertise par délégation	-	-	-	0
Contre-expertise	(Fort*)	-	-	0
Force de la mobilisation des savoirs tous types confondus	Faible (3 points)	Moyen (6 points)	Moyen (8 points)	

Mode de classification: fort = 3 points, moyen = 2 points, faible = 1 point, "?" = les données ne suffisent pas pour l'évaluation.

*Participation en dehors du budget participatif

La lecture de la dernière colonne du tableau met en évidence la prédominance du "savoir d'usage" et du "savoir politique" par rapport aux autres types de savoirs dans l'ensemble des trois dispositifs. Nous avons considéré plus haut que la mobilisation du "savoir politique" était davantage imputable à des facteurs contextuels. Notre hypothèse n'est pas infirmée par ce tableau: nous avons estimé qu'il était mobilisé avec la même force dans les trois dispositifs qui sont mis en place dans le contexte d'un débat public impliquant des organisations de la société civile à l'échelle des quartiers

et de la ville. En revanche, le "savoir d'usage" n'est pas mobilisé avec la même force dans les trois dispositifs. De ce point de vue, nous arrivons d'ailleurs à un résultat paradoxal: la procédure du budget participatif de Marzahn-Hellersdorf est la plus favorable à la mobilisation du "savoir d'usage" alors qu'elle n'a bénéficié d'aucune coopération scientifique et qu'elle est la plus improvisée. De plus, le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf se caractérise aussi par la mobilisation d'une plus grande variété de savoirs. Comment expliquer ces résultats?

On aurait pu penser que la prédominance du "savoir d'usage" dans les trois dispositifs était liée à leur focalisation sur l'évaluation des services publics: consulter les citoyens sur la qualité et l'adaptation des services publics à leurs besoins les engageraient à mobiliser un "savoir d'usage" accumulé par l'expérience qu'ils font quotidiennement de ces services. Or, le cas de Marzahn-Hellersdorf infirme partiellement cette hypothèse: les citoyens qui s'y sont investis ont certes fait des propositions qui permettent d'améliorer les services publics dans leur quartier mais ont orienté leur délibération vers un diagnostic plus large sur la situation socio-urbaine de leur quartier. Une telle démarche dépassait le mandat originel qui leur avait été donné par l'administration. Or, il semble que la réorientation du dispositif à l'initiative des participants ait favorisé, d'une part, la diversité des savoirs mobilisés et, d'autre part, leur confrontation et leur mise à l'épreuve. On peut imputer ces effets à la façon dont les participants ont été recrutés et à la qualité délibérative de l'étape consacrée à la formulation des propositions.

La sélection des participants du budget participatif de Marzahn-Hellersdorf: la logique des réseaux d'interconnaissance locaux

Les réunions du budget participatif dans les quartiers sont lancées fin du mois de novembre 2005 avec trois assemblées réunissant le maire de l'arrondissement, quelques représentants politiques de la municipalité (Bezirksamt), de l'assemblée municipale (BVV) et du parlement de Berlin (Abgeordnetenhaus Berlin) ainsi que les représentants des associations et les citoyens tirés au sort dans le registre municipal ("Melderegister") qui ont reçu une invitation. Le recrutement des citoyens du budget participatif de Marzahn-Hellersdorf s'est fait de trois manières différentes: le tirage au sort, la mobilisation des associations locales et l'annonce du lancement du dispositif dans la presse. La majorité des participants investis dans le dispositif est issue de la deuxième procédure. Cela s'explique, d'une part, par la faible médiatisation du dispositif à l'échelle locale et à l'échelle de la ville²⁰, d'autre part, par les conditions d'usage du tirage au sort²¹. Dans ce contexte, la sélection

20 A titre d'exemple, les articles d'information sur le dispositif paraissent le jour de la première réunion de lancement dans le quartier de Biesdorf.

21 Si on compare les conditions d'usage du tirage au sort pour le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf à celles des jurys citoyens mis en place par le Sénat de Berlin au début des années 2000 (Röcke, 2005, Röcke, Sintomer, 2005), on remarque que plusieurs mesures incitatives manquaient dans le cas du budget participatif: absence de

des participants se fait selon une logique de cooptation au sein des réseaux d'interconnaissance développés par les centres sociaux, chargés d'organiser les réunions décentralisées dans les quartiers. L'exemple de la constitution des groupes de travail dans le quartier de Marzahn NordWest montre que cette logique de sélection, si elle ne garantit pas une représentation "en miroir"²² de la population du quartier, a néanmoins contribué à intégrer des représentants des classes populaires au dispositif.

Le centre social de Marzahn NordWest dispose en effet d'un Conseil ("Beirat Soziales Stadtteilzentrum") qui réunit, outre le personnel employé ou bénévole du centre et des membres de l'association qui le gère, des élus de l'assemblée municipale (BVV) ou du parlement de Berlin (Abgeordnetenhaus), des représentants des services sociaux de l'arrondissement et des représentants d'autres associations du quartier. Grâce à leur participation aux réunions de ce Conseil, plusieurs habitants impliqués dans les instances participatives du "management des quartiers" (voir notre encadré) et dans un réseau d'entraide de voisinage ont pris part au débat sur l'organisation des offres de participation dans le quartier qui a précédé le lancement du dispositif. Ils fournissent l'essentiel du public des groupes de travail mis en place durant l'ensemble de la procédure de consultation. Ces habitants appartiennent principalement à deux groupes distincts dans le quartier. Le premier est plutôt composé de personnes de plus de 50 ans, possédant un diplôme d'études supérieures, retraités ou bénéficiaires des aides sociales et habitant le quartier depuis sa construction au milieu des années 1980. Le second regroupe des personnes âgées de 30 à 45 ans, titulaires d'un diplôme d'apprentissage, bénéficiaires des aides sociales et habitant le quartier depuis le milieu ou la fin des années 1990. En s'appuyant sur les réseaux sociaux dans lesquels sont intégrés les centres sociaux, le budget participatif a donc mobilisé les personnes déjà investies dans les associations et les dispositifs participatifs du quartier. Il tend moins à sélectionner les franges les plus éduquées de la population que celles qui sont le plus investies dans sa vie politique et associative. Si l'on considère les savoirs comme des dispositions acquises par l'expérience quotidienne de conditions d'existence différentes, on peut faire l'hypothèse que la variété des savoirs mobilisés renvoie à la différenciation sociologique du public, liée dans ce cas au contexte socio-politique particulier des grands ensembles est-berlinois mais nullement garantie par la procédure elle-même. L'observation des délibérations au sein des groupes de travail montre que l'implication d'un public plus populaire au dispositif a enrichi les débats sur certaines thématiques comme la prise en charge des jeunes et des familles. Néanmoins la variété des savoirs mobilisés ne s'explique pas fondamentalement par ces différences sociologiques. Que l'on appartienne à l'un ou à l'autre groupe de participants, on mobilise aussi bien

rémunération des participants, absence de relance téléphonique, faible médiatisation de la procédure.

²² Ce terme est emprunté à Anja Röcke: Röcke, 2006.

un "savoir d'usage" que son "bon sens". Leur diversité s'explique donc peut-être davantage par la qualité délibérative de la phase consacrée à l'élaboration des propositions. L'observation directe d'une séquence de délibération au sein de l'un des groupes de travail du budget participatif à Marzahn NordWest permet d'étayer cette hypothèse tout en pointant les limites d'une démarche centrée sur l'échelle du quartier.

L'échelle du quartier: un obstacle à la montée en généralité?

Discussion de la proposition d'ouvrir les institutions pour les jeunes le week-end²³.

L'animatrice du centre social examine la proposition. Ses auteurs indiquent qu'elle est fondée sur une requête "des enfants et des jeunes du quartier". L'animatrice juge cette dénomination trop vague: "De quels enfants et de quels jeunes s'agit-il exactement? Aucun jeune n'est représenté ici."

Monika (40 ans, habitante et éducatrice dans un club de jeunes du quartier) explique que cette proposition ne s'appuie pas sur les résultats d'un sondage. La requête lui a été formulée directement par une vingtaine d'enfants qui fréquentent son club. Son argumentation est la suivante: "Que cette proposition ait été formulée par 5 enfants assis à cette table ou par ceux qui fréquentent mon club, cela ne fait aucune différence pour moi. Leur demande est aussi importante dans un cas comme dans l'autre".

Fabian (40 ans, chômeur, habitant bénévole dans le club de Monika) appuie l'intervention de Monika: "Il n'y a que deux institutions ouvertes les week end dans le quartier. Ce n'est pas assez: elles sont débordées". La responsable du Bureau des enfants et des jeunes²⁴ pense que la proposition a des chances d'être formulée dans les réponses au questionnaire qu'elle a envoyé aux écoles et aux clubs de jeunes des trois quartiers concernés.

A ce stade, les participants se demandent s'il faut ôter la proposition de la liste du groupe de travail ou la conserver, sachant qu'elle a des chances d'être répétée. Fabian et Klaus (60 ans, chef d'entreprise à la retraite, responsable du bureau d'information d'une instance participative du "management des quartiers") proposent de la conserver: si la demande apparaît dans les questionnaires du Bureau des enfants, cela légitimera d'autant mieux leur proposition.

Pour Martin (60 ans, journaliste à la retraite, membre de la plupart des dispositifs de participation du quartier) la question de savoir "qui" formule la proposition n'est cependant pas réglée. Il propose d'ajouter les familles dans la liste des bénéficiaires de la propositions. Son argumentation est la suivante: "Je pense que les parents sont aussi intéressés par l'ouverture de lieux comme le Jardin de l'aventure²⁵ où ils peuvent emmener leurs enfants le week-end". Klaus propose alors la formulation suivante: "Nous, les citoyens du quartier, demandons sur la base de notre expérience...".

L'animatrice de la réunion et la responsable du Bureau des enfants sont plutôt favorables à la proposition de Martin: elles ne voient pas de contradiction à ce que le groupe de travail formule des requêtes au nom de groupes tiers non représentés en son sein.

Fabian pense au contraire qu'il faut justifier la proposition par le fait qu'ils ont observé directement les choses, que la proposition leur a été rapportée. Monika clôt le débat avec l'argument suivant: "Mais c'est pourtant simple, en tant que citoyen, on ne peut qu'être d'accord avec ce genre de propositions, nous n'avons pas besoin de nous justifier".

23 Réunion du groupe de travail "Jeunesse et sport" du budget participatif dans le quartier de Marzahn NordWest, 21 mars 2007.

24 Structure d'information destinée aux enfants et aux jeunes gérée par une association sous contrat avec les services d'aide à l'enfance de l'arrondissement.

25 Aire de jeu aménagée et animée par une association du quartier.

Sur les quatorze participants, tous ne prennent pas la parole durant cette séquence. Néanmoins, sur l'ensemble de la réunion, tous l'ont prise au moins une fois. Si cette séquence ne peut attester à elle seule de la répartition relativement équitable de la prise de parole entre tous les participants, elle montre cependant que des représentants des deux groupes de participants que nous avons identifié plus haut prennent la parole sans que celle-ci soit confisquée par un groupe ou une personne en particulier. De ce point de vue, la structure du petit groupe et l'interconnaissance entre les participants favorisent plus qu'elle n'inhibe la prise de parole.

Cette séquence montre également que les principes de sélection qui ont présidé à la composition du groupe de travail posent un problème de légitimité à ses participants et rendent plus difficile le recours au "savoir d'usage" pour justifier une proposition concernant un tiers absent. Le savoir acquis par le contact régulier avec la population bénéficiaire de la proposition n'est pas considéré comme un argument assez solide pour la valider. Dans la mesure où aucun d'entre eux ne peut se prévaloir du statut de représentant élu ou tiré au sort dans la population du quartier (les quelques personnes issues du tirage au sort ne viennent plus aux réunions), ni de son appartenance au groupe bénéficiaire, la solution qui apparaît comme la plus légitime est de s'en remettre au "bon sens" ("en tant que citoyen, on ne peut qu'être d'accord avec ce genre de propositions"). Les participants ont cependant intériorisé l'échelle du quartier, puisque personne n'envisage d'étendre la proposition aux clubs de jeunes et aux "enfants, jeunes et parents" du reste de l'arrondissement. Ainsi, durant l'ensemble des réunions, aucun des participants n'a tenu compte du travail qui avait pu être réalisé par les groupes des autres quartiers.

La comparaison de trois expériences de budgets participatifs mises en place dans la région de Berlin-Brandebourg atteste de l'importance des procédures dans la mobilisation des savoirs citoyens. La diversité sociologique des participants et la qualité délibérative de la phase d'élaboration des propositions favorisent la diversité des savoirs mobilisés et leur usage dans la formulation et la justification des propositions. La région de Berlin-Brandebourg se montre particulièrement favorable à l'introduction de tels dispositifs: celle-ci y est débattue en dehors des sphères politico-administratives, par une société civile mobilisée par cette thématique. Le débat public alimente la participation aux dispositifs, même si celle-ci se fait sur un mode critique, et favorise la mobilisation du "savoir politique". L'exemple de la mobilisation de ce dernier type de savoir pointe cependant l'une des principales limites des démarches consultatives centrées sur l'évaluation des services publics telles qu'elles sont expérimentées actuellement en Allemagne: l'intégration des savoirs citoyens dans la "nouvelle gestion publique" est minime, pour ne pas dire inexistante. La logique top down de l'introduction de ces dispositifs place les administrations dans

une position d'écoute sélective. Les propositions formulées par les citoyens servent davantage à légitimer les solutions techniques envisagées par les services municipaux qu'à les remettre en cause ou à réorienter l'action des services municipaux.

Références bibliographiques

Sources primaires

- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (bpb) (2005), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, Bonn.
- (2003): „Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell?“, *Workshopbericht vom 10. Dezember 2003*, Bonn.
- KGSt, 1991, *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*, KGSt-Bericht 12/1991, Köln.
- KLUB 74 – HELLERSDORF E.V. (2006), *Rede mit – Verwalte mit – Entscheide mit. Bürgerhaushalt in Hellersdorf Süd*, Dokumentation.
- KOMMUNALPOLITISCHES FORUM BERLIN, (2003), *Bürgerhaushalt Berlin-Mitte*, Berlin.
- MEYERHÖFER, W. (2006), *Diskussionspapier zur Verfahrensdurchführung Bürgerhaushalt Potsdam*, Brief an die Stadtverwaltung Potsdam.
- SENATSWERWALTUNG FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES UND VERBRAUCHERSCHUTZ (2004), *Sozialstrukturatlas 2003*, Berlin.

Sources secondaires

- BOGUMIL, J., HOLTkamp L., SCHWARZ G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Berlin, Edition Sigma.
- CUNY C. (2005), "La réforme territoriale dans la région de Berlin-Brandebourg", *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, pp. 72-83.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil.
- COLLINS H., EVANS R. (2002), "The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience", *Social Studies of Science*, Vol. 32, n° 2, pp. 235–296.
- HERZBERG C. (2007), "Allemagne/Bürgerhaushalt", *Territoires*, n° 480, pp. 30-31.
- HERZBERG C. , SINTOMER Y. (2007), "Les budgets participatifs allemands: une contribution à la modernisation de l'administration", *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 181, pp.17-26.
- HALPERN C., HÄUSSERMANN H. (2003), "Vers une sortie de crise? Les attermolements de la métropole berlinoise au terme d'une décennie de querelles de clocher", *Revue française d'administration publique*, n° 107, pp. 333-344.
- HÄUSSERMANN H., KAPPHAN A. (2000), *Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt?*, Opladen, Leske und Burdich.
- HOFFMANN H. (2003), "Kommunalpolitik in Berlin", in KOST A., WEHLING H. (dir), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 66-74.
- KLEIN H. (2006), *Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg für das Haushaltsjahr 2007*, Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung / Bezirksamt Lichtenberg von Berlin.
- RÖCKE A. (2006), "Représentation "miroir" et démocratie. Le tirage au sort dans les jurys citoyens

berlinois, *Politique et Société*, vol. 25, n° 1, pp. 13-30.

SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (2007), *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte (à paraître).

SCHULZ M. (1998), "Berlin - Abstieg von einer geteilten Stadt ?", *Europa Regional*, n°1, pp. 2-14.