

# **Le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf: un rendez-vous manqué ?**

Cécile Cuny

## **1. Description de l'arrondissement**

Population totale de l'arrondissement en 2005: 247 569 hab.

Marzahn : 127 276 hab.

Hellersdorf : 120 293 hab.

### Structure résidentielle

On distingue deux moments dans le développement urbain des arrondissements de Marzahn et Hellersdorf:

- de la fin du 19<sup>e</sup> siècle aux années 1950: se sont développées, surtout au tournant du siècle, des zones pavillonnaires autour des vieux villages de Marzahn et de Hellersdorf. Ces « Siedlungsgebiete » se situent dans le sud des 2 arrondissements et correspondent aux secteurs de Biesdorf (Marzahn), Kaulsdorf et Mahlsdorf (Hellersdorf).
- Fin des années 1970 - réunification: dans le cadre du programme de construction de logements lancé en 1970 par E. Honecker dans les petites villes industrielles de RDA et, à partir de 1976, dans le cadre de la nouvelle politique d'expansion de « Berlin, capitale de la RDA », les grands ensembles de Marzahn (60 000 logements) et de Hellersdorf (45 000 logements) ont été construits sur des terrains agricoles au nord des zones pavillonnaires déjà existantes. L'arrondissement de Marzahn est créé en 1979, celui de Hellersdorf en 1986. Le profil urbain des deux ensembles est différent, dans la mesure où le grand ensemble de Marzahn est plus ancien, a été construit principalement par le Baukombinat de Berlin et sur un plan de ville dense (nombreux bâtiments de 11 étages et plus). Le grand ensemble de Hellersdorf a été construit par différents combinats d'autres villes est-allemandes (Cottbus, Frankfurt/Oder, etc.). Plus étalé le long de la frontière avec le Brandebourg, le profil de la ville est moins dense (immeubles de 4 à 6 étages principalement). A la réunification, le grand ensemble de Hellersdorf est encore partiellement inachevé, de sorte qu'une partie des infrastructures (en particulier le centre de l'arrondissement : Helle Mitte et le métro) sont terminées au début des années 1990 dans un nouveau contexte politico-économique.

### Structure sociale

A la structure résidentielle correspond une structure sociale de plus en plus différenciée depuis le milieu des années 1990 :

- pendant la période socialiste, les secteurs de grands ensembles se caractérisaient par une mixité sociale plus importante que celle des grands ensembles français à la même époque. A Marzahn, les différents quartiers se différencient cependant par une certaine homogénéité générationnelle en fonction de leur date de construction (la population

rajeunit lorsqu'on avance du sud vers le nord du secteur). D'autre part, les premiers quartiers construits au sud du grand ensemble logeaient une majorité de ménages originaires d'autres villes d'Allemagne de l'Est et venus s'installer à Berlin à la fin des années 1970, au moment de la politique d'expansion de « Berlin, capitale de la RDA ». Les quartiers construits à la fin des années 1980, comme celui de Marzahn NordWest par exemple, logeaient plutôt de jeunes ménages avec des enfants originaires des quartiers centraux dégradés de Berlin-Est<sup>1</sup>.

- Dans la mesure où le grand ensemble de Hellersdorf a été construit plus tardivement, la structure sociale liée aux modes de peuplement spécifiques pendant la RDA sont plus difficilement repérables.
  
- A partir du milieu des années 1990, les différences sociales entre les quartiers de Marzahn et de Hellersdorf ont néanmoins commencé à s'accroître.
  - différence Großsiedlungen / Siedlungsgebiete : le taux de chômage et la part des bénéficiaires des aides sociales sont plus importants dans les secteurs de grands ensembles (de l'ordre de 20 % pour le taux de chômage et de 12 % pour les bénéficiaires des aides sociales) que dans ceux des zones pavillonnaires (de l'ordre de 8% pour le taux de chômage et de 1,5 % pour les bénéficiaires de l'aide sociale). La part des étrangers est aussi relativement plus importante dans les grands ensembles (de l'ordre de 4 %, mais les migrants bénéficiant du statut de Spätaussiedler ne sont pas comptabilisés, or ceux-ci représentent environ 18 % des bénéficiaires des aides sociales au niveau de l'arrondissement) que dans les zones pavillonnaires (de l'ordre de 2%). Les quartiers de grands ensembles se caractérisent enfin par des pertes importantes de population depuis le milieu des années 1990 (de l'ordre de -2% de la population totale par an)<sup>2</sup>. Ces pertes de population se sont traduites par une vacance importante des logements dans le parc encore non rénové, concentré dans les quartiers nord de l'arrondissement (Marzahn NordWest et Hellersdorf Nord) qui sont concernés depuis 2002 par le programme « Stadtumbau Ost ».
  - différence interne au sein des grands ensembles : plus les quartiers sont âgés moins ils comptent de bénéficiaires des aides sociales (notamment parce qu'une partie de la population est aujourd'hui à la retraite et a « vieilli » en même temps que le quartier) et plus ils sont rénovés.

#### Comportements et majorités politiques :

Ces différences dans la structure résidentielle et spatiale se reflètent aussi dans les comportements politiques : les habitants des grands ensembles votent plus à gauche (PDS et SPD) tandis que les électeurs des zones pavillonnaires votent plus à droite (CDU).

---

<sup>1</sup> Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (éd.), *Sozialstrukturatlas 2003*, Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2004, p. 38.

<sup>2</sup> Chiffres Statistisches Landesamt Berlin.

De 1990 à 1995, les deux arrondissements ont été dirigés par des maires SPD (avec une majorité de sièges occupées à l'assemblée municipale (Bezirksverordnetenversammlung) par le PDS). Depuis les élections de 1995, les deux arrondissements sont gérés par des maires du PDS. Uwe Klett (PDS) est maire de Hellersdorf depuis 1995 et de Marzahn-Hellersdorf depuis la fusion des deux arrondissements en 2001.

Depuis 2001, le PDS détient également la majorité absolue au sein de l'assemblée municipale (31 sièges sur 55).

### Bilan pour les trois quartiers-pilotes du budget participatif à Marzahn-Hellersdorf :

Les trois quartiers ont été sélectionnés explicitement en fonction de leurs différences socio-spatiales :

- Marzahn-NordWest est un quartier défavorisé de grands ensembles (taux de chômage autour de 22 %, taux de bénéficiaires des aides sociales autour de 12 %<sup>3</sup>, soldes migratoires de -5,5% en moyenne en 2001 et 2002<sup>4</sup>, proportion importante d'étrangers (entre 10 et 15%, Aussiedler inclus<sup>5</sup>), vacance de logements (entre 10 et 30% selon les parcs<sup>6</sup>). Il est concerné par le programme Soziale Stadt depuis 1999 et par le programme Stadtumbau Ost depuis 2002 (projet pilote de déconstruction en 2003/2004). Il a aussi été choisi parce qu'il disposait déjà de structures participatives bien implantées dans le cadre du programme Soziale Stadt.
- Biesdorf est un quartier de type pavillonnaire à la population stable.
- Hellersdorf Süd est un quartier de grands ensembles à la situation intermédiaire.

## **2. Préhistoire du budget participatif**

### **2.1. Dispositifs de participation à Marzahn-Hellersdorf**

- A l'échelle de l'arrondissement:

→ Jugend-BVV et Senioren-BVV : Il s'agit d'organes consultatifs développés en marge de la BVV par sa présidente (Vorsteherin), Petra Wermke (PDS). Ils regroupent des membres des partis mais aussi des membres qui n'adhèrent à aucun parti. L'idée est d'offrir des lieux pour discuter des problèmes spécifiques de ces deux classes d'âge. La Jugend-BVV se réunit par exemple une fois par mois dans différents quartiers de l'arrondissement et organise quelques animations et projets dans l'année (concert de rock pour les jeunes, manifestation anti-faschisme, etc.). Ses membres ont été consultés via un questionnaire dans le cadre du budget participatif.

---

<sup>3</sup> Chiffres Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf.

<sup>4</sup> Chiffres Statistisches Landesamt Berlin.

<sup>5</sup> Estimations Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

<sup>6</sup> Chiffres STERN, UrbanPlan, *Monitoring des Stadtumbauprozesses im Bezirk Marzahn-Hellersdorf von Berlin. Stadtumbaugebiete Marzahn Nord und Hellersdorf Magdeburger Allee, 3. phase 2004*, Berlin, Bezirksamt Marzahn Hellersdorf, 2005.

→ Agenda 21 : Plusieurs projets écologiques de développement urbain, de réaménagement des espaces libres laissés par les démolitions (jardin interculturel à Marzahn NordWest) dans l'arrondissement et de partenariats avec des pays du tiers-Monde (projet d'échange entre une école primaire de Marzahn et une école d'Inde).

→ Bürgerbegehren et Bürgerentscheid

→ Plattform Marzahn-Hellersdorf : au départ chargée d'assurer la coordination de la rénovation à Marzahn dans les années 1990, elle a aujourd'hui pour fonction d'informer les habitants des projets réalisés dans le cadre du programme « Stadtumbau Ost ».

- A l'échelle des quartiers :

→ Une assemblée des habitants (Einwohnerversammlung) par an dans les 9 quartiers de l'arrondissement

→ Budget participatif à Marzahn NordWest, Hellersdorf Süd et Biesdorf

→ A Marzahn NordWest, dans le cadre du programme Soziale Stadt et du management de quartier :

Depuis avril 2000 : Bewohnerbeirat (assemblée consultative d'habitants recrutés sur le principe du volontariat) ; Freies Forum der Aussiedler (assemblée consultative de Aussiedler recrutés sur le principe du volontariat)

2001-2003 : Jury de citoyens

2004-2006 : LOS (Lokales Kapital für Soziale Zwecke): somme annuelle de 80 000 € environ allouée à des projets locaux par un jury composé d'habitants, de responsables des services municipaux et de deux adjointes au maire.

Avril-juin 2006 : procédure de médiation pour l'aménagement du Parc Clara-Zetkin

Depuis avril 2006 : Quartiersrat (même principe que les jurys de citoyens mais décide de l'attribution de l'ensemble du budget du programme Soziale Stadt dans le quartier, soit 900 000 € en 2006).

## **2.2. Comment en est-on venu à un budget participatif ?**

Le projet de budget participatif à Marzahn-Hellersdorf est lié à celui de Lichtenberg : lors d'une séance du Conseil des maires (Rat der Bürgermeister) en 2003, Uwe Klett et le maire de Lichtenberg ont proposé d'expérimenter la mise en place d'un budget participatif dans leurs arrondissements. Ces deux expériences sont financées dans le cadre d'un projet commun (Projet B8) de l'agenda de réformes administratives (Neuordnungsagenda) lancé à l'échelle du Sénat de Berlin et dans une moindre mesure dans les administrations (Bezirksämter) des arrondissements.

Associés au sein d'un même projet, les budget participatifs de Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf sont mis en place de façon autonome et suivent des cheminements différents. Uwe Klett cherche en particulier à mettre au point une procédure différente de celle adoptée à Lichtenberg en choisissant l'échelle des quartiers. Pour des raisons obscures, il s'est aussi très vite coupé des offres d'expertise proposées par les fondations politiques et la Bundeszentrale für politische Bildung. Doté de beaucoup moins de moyens que le projet de Lichtenberg

(4622 € sur les 30 000 € alloué à l'ensemble du projet (budget participatif de Marzahn-Hellersdorf + Lichtenberg) par le Sénat de Berlin en 2005 dans le cadre du Neuordnungsagenda<sup>7</sup>), le projet de budget participatif à Marzahn-Hellersdorf s'est déroulé dans l'ombre de celui de Lichtenberg.

On peut identifier 4 phases dans le déroulement et la mise en place du projet (je reviendrai sur certaines d'entre elles dans d'autres parties du rapport) :

1) Décembre 2003 – Janvier 2005 : Elaboration du concept et de la procédure

Cette phase correspond à un moment de discussion au sein de l'administration de l'arrondissement dans le cadre d'une groupe de travail (AG « Bürgerhaushalt ») mené par M. Mannigel, un fonctionnaire (Leiter Organisationseinheit) du service des finances dirigé par Uwe Klett (à la fois maire et en charge de ce service), et regroupant des représentants des autres services municipaux. C'est à cette époque que Uwe Klett et M. Mannigel font deux voyages à l'étrangers dans des villes qui mettent en place des budgets participatifs : le premier à Salford (par l'intermédiaire d'un stagiaire originaire de cette ville) et le second à Saint-Denis et à Bobigny. M. Mannigel revient de ce voyage avec une vision assez désabusée de la portée de la participation, renforcée par sa lecture d'un rapport sur le budget participatif de Porto Allegre : d'après lui, le budget participatif dans ces deux villes ne remplit pas ses objectifs (améliorer la participation politique) à cause d'une trop faible participation.

En Allemagne, M. Mannigel a également participé à un workshop de la Bundeszentrale für politische Bildung et les responsables du management de quartier de Marzahn Nord ont été consultés sur l'expérience des jurys de citoyens et des autres formes de participation mises en place dans le cadre du programme Soziale Stadt pendant les réunions du groupe de travail.

On peut faire l'hypothèse que ce sont ces dernières expériences qui ont le plus influencé le concept soumis à l'assemblée municipale en janvier 2005 :

- Réunions à l'échelle des quartiers
- mobilisation des associations locales
- usage du tirage au sort
- modérateur implanté dans le quartier (Stadtteilzentrum)

Ces quatre éléments se retrouvent dans le principe des jurys de citoyens. La fraction du SPD a d'ailleurs proposé dès le mois suivant la publication du concept de mettre en place le budget participatif sous la forme de fonds de quartier d'une valeur de 30 000€ environ<sup>8</sup>.

2) Février 2006 – Novembre 2006 : Mise en place de la procédure

Suite à la publication du concept, les modalités concrètes de la mise en place du budget participatif donnent lieu à une discussion élargie principalement aux centres sociaux (Soziale Stadtteilzentren) pressentis pour la modération et la gestion du dispositif dans les quartiers. Ces centres sociaux participent en février 2006 à un workshop sur le thème du budget participatif organisé à la mairie de Marzahn-Hellersdorf et envoient des représentants dans le groupe de travail de la municipalité (Lenkungsgruppe) qui se réunit tous les mois depuis le

---

<sup>7</sup> Projektstatusblatt, 30.06.2006.

<sup>8</sup> Antrag der SPD-Fraktion „Bürgerhaushalt: tatsächliches Budgetrecht der Bürger“: Drs. Nr. 1811/V, 24.02.2005; Notes de terrain du 16.02.2005 (Workshop „Bürgerhaushalt“, Rathaus Marzahn-Hellersdorf).

début de l'année 2006. Les représentants des fractions politiques de l'assemblée municipales siègent également dans ce groupe de travail.

L'essentiel de l'activité et des discussions concernant le budget participatif à Marzahn-Hellersdorf se déroule au sein du groupe de travail de la mairie et des trois centres sociaux impliqués. La configuration particulière de la scène politique à Marzahn-Nord, sur laquelle je reviendrai plus tard, a néanmoins permis d'élargir le débat à d'autres cercles de personnes dans ce quartier (voir **3.1 et 3.2**)

Le concept prévoyait le lancement des réunions dans les quartiers à partir du mois de mai 2005. Le calendrier a été retardé de plusieurs mois pour deux raisons principalement :

- la place marginale du budget participatif dans le travail quotidien des services administratifs :

La tâche principale à effectuer durant cette période consiste à ajuster le budget municipal à l'échelle des quartiers. Il s'agit d'une part de départager les produits qui relèvent des compétences directes de l'arrondissement des produits qui font l'objet de dispositions réglementaires et pour lesquels l'arrondissement n'a qu'une marge réduite de décision (les produits qui concernent les locaux scolaires par exemple) ; d'autre part de départager les produits qui touchent les équipements d'un quartier en particulier de ceux qui concernent l'ensemble de l'arrondissement (la bibliothèque municipale par exemple).

Les délais fixés pour la réalisation de cette tâche sont régulièrement repoussés. Pour M. Mannigel, ces retards témoignent de la surcharge de travail que représente le budget participatif pour lui-même et les fonctionnaires des autres services municipaux. Il qualifie la mise en place du projet de « amateurmäßig » et « uneffektiv »: aucun poste supplémentaire n'a été créé dans l'administration pour superviser ou assurer le suivi du projet. La charge de travail s'ajoute à celle du travail quotidien des services municipaux, à un moment où les services financiers sont par exemple particulièrement mobilisés par la réforme Hartz IV (conséquences sur les aides sociales financées par les arrondissements jusque là).

L'élaboration des budgets par quartiers est aussi freinée par certains services municipaux, en particulier les services éducatifs (Abteilung Bildung und Kultur) qui refusent de livrer une liste de produits pouvant être soumis aux citoyens. Ce blocage est à rattacher au débat qui oppose le SPD et le PDS quant au modèle du budget participatif. Le SPD est en effet en faveur du modèle du fonds de quartier permettant aux habitants de déterminer librement l'allocation de moyens à des projets donnés. D'après les représentants de ce parti, le budget que le PDS propose de faire discuter aux citoyens ne leur permet que d'émettre un avis consultatif et non d'allouer directement des ressources<sup>9</sup>.

- le manque de moyens pour le financement des centres sociaux :

Un autre problème est posé par le financement des activités de modération dans les quartiers. Celui-ci ne peut être couvert par les 4622 € alloués par le Sénat mais doivent être financés sur les fonds propres de l'arrondissement, dans le contexte où celui-ci est déjà très endetté<sup>10</sup>. La fraction du CDU, hostile au projet, a ainsi déposé dès le mois d'avril 2005 une motion à

---

<sup>9</sup> „Streit um Bürgerhaushalt. Marzahn-Hellersdorf: SPD kritisiert Linkspartei.PDS“, *Berliner Morgenpost*, 25.08.2005.

<sup>10</sup> L'arrondissement de Marzahn-Hellersdorf est endetté à hauteur de 35,7 millions d'euros au 31.12.2004, Chiffre Senatsverwaltung für Finanzen. Il s'agit de l'arrondissement le plus endetté de Berlin après Pankow (36,5 millions d'euros).

l'assemblée municipale (BVV) demandant à l'administration de présenter un bilan des coûts supplémentaires en personnel et en matériel induits par le lancement du budget participatif<sup>11</sup>. Les deux questions (fonds de quartier ou budget par quartier ? et financement des centres sociaux) sont tranchées par l'assemblée municipale en août et en septembre 2006. On peut faire l'hypothèse que la majorité absolue détenue par la fraction du maire explique le vote en faveur du budget par quartier et de l'allocation de 36 600 € aux centres sociaux et au bureau des jeunes et des enfants (Kinder-und Jugendbüro) pour la création d'un demi-poste lié au budget participatif pour les années 2006 et 2007<sup>12</sup>. Ne disposant pas de majorité au sein de l'assemblée municipale, le SPD, soutenu par le CDU, a tenté d'imposer le modèle des fonds de quartier par le biais d'un référendum qui a échoué<sup>13</sup>.

Le budget 2006 du quartier de Biesdorf s'élève ainsi à un montant de 2 147 113 €, celui de Hellersdorf Süd à 1 476 045 € et celui de Marzahn à 1 982 155 €. Les produits listés relèvent de six ressorts : jeunesse, nature et environnement, école et sport, social, aménagement et voirie.

3) Novembre 2005 – Avril 2006 : Elaboration des propositions dans les quartiers

Voir 3.

4) Avril 2006- Juin 2006 : Examen des propositions par les commissions de l'assemblée municipale

Voir 3.

### 2. 3. Acteurs impliqués

- A l'échelle de l'arrondissement :

→ Le maire, assisté des coordinateurs du projet. Jusqu'en septembre 2005, c'est M. Mannigel, un employé de la direction des finances, qui assure la fonction de coordinateur en sus de ses fonctions habituelles. Mme Schultze, fonctionnaire au service de gestion de la municipalité (Steuerungsdiens), a aussi coordonné la réalisation des budgets par quartiers. Ces deux personnes sont parties à la retraite au même moment, fin du mois d'août 2006, de sorte que Uwe Klett a retiré M. Hoffmann du service où il travaille (Grundstücksamt) pour le rattacher à son bureau et l'a nommé coordinateur du projet. En novembre 2005, il a retiré Mme Schwarz du service jeunesse (Jugendamt) et l'a également rattachée à son bureau pour seconder M. Hoffmann.

---

<sup>11</sup> Antrag der Fraktion der CDU „Verwaltungskosten des Bürgerhaushaltes Marzahn-Hellersdorf“, Drs. Nr 1931/V, 28.04.2005.

<sup>12</sup> Projektstatusblatt, 30.06.2006.

<sup>13</sup> „Streit um Bürgerhaushalt. Marzahn-Hellersdorf: SPD kritisiert Linkspartei.PDS“, *Berliner Morgenpost*, 25.08.2005; „SPD strebt Bürgerbegehren an“, *Berliner Woche*, édition de Marzahn-Hellersdorf, 05.10.05, p. 1; „Bürgerbegehren scheitert an einer Formulierung“, *Berliner Woche*, édition de Marzahn-Hellersdorf, 05.07.06, p.4.

→ Le PDS soutient le maire et son projet au sein de l'assemblée municipale (BVV), même si ses élus semblent en général peu impliqués : seuls trois élus du PDS, dont le chef de la fraction de l'assemblée municipale (BVV), ont assisté aux réunions dans les quartiers ou à la séance extraordinaire de l'assemblée municipale consacrée à la remise des propositions.

→ Le SPD est favorable à un autre modèle que celui effectivement adopté : il propose d'attribuer une somme de 30 000 € par quartier sur laquelle décideraient les forums de citoyens. Un représentant de la fraction SPD à l'assemblée municipale et M. Köhnke, adjointe au maire chargée de la culture (Stadträtin für Bildung und Kultur) (SPD), ont néanmoins participé assez activement au groupe de travail (Lenkungsgruppe).

→ Le CDU est opposé au projet depuis le départ. Au sein du groupe de travail, il a pratiqué pendant toute l'expérience, la politique de la chaise vide. Par ailleurs, aucun des membres de l'assemblée ni l'adjoint au maire membre de ce parti ne se sont montrés pendant les réunions dans les quartiers.

→ Le bureau des enfants et des jeunes (Kinder- und Jugendbüro) : projet porté par l'association Humanistisches Verband Deutschland, Landesverband Berlin e.V. Il propose une activité d'expertise dans les projets de participation et d'animation à l'attention des enfants et des jeunes à Marzahn-Hellersdorf. Dans le cadre du budget participatif, un demi-poste lui a été attribué afin d'organiser une consultation des enfants et des jeunes dans l'arrondissement. Il a élaboré un questionnaire distribué dans certains collèges (Oberschulen) et clubs de jeunes (Jugendfreizeiteinrichtungen) afin de récolter les propositions de cette classe d'âge.

- A l'échelle des quartiers :

→ Les centres sociaux : Il s'agit d'infrastructures socio-culturelles portées par des associations et financées pour des projets sociaux par l'arrondissement dans le cadre d'un contrat de « centre social » qui leur donne aussi le droit d'adopter ce label.

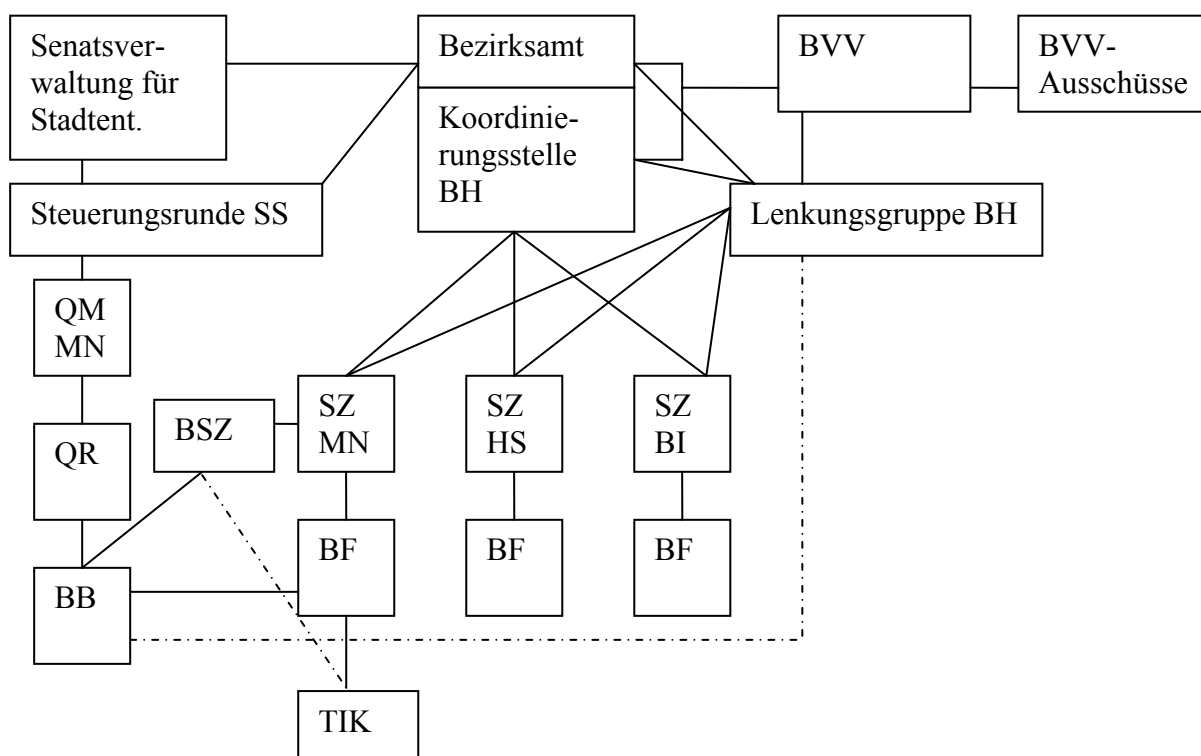
Ils ont entièrement porté le dispositif dans les quartiers. Trois demi-postes ont été créés et financés dans ces centres par l'arrondissement pour assurer l'organisation et l'animation des réunions.

→ Le Conseil des habitants de Marzahn NordWest (Bewohnerbeirat) : Cette assemblée consultative créée dans le cadre du management de quartier en avril 2000 s'est impliquée dans le débat sur les dispositifs de participation du quartier lancé courant de l'été 2005. Le Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) était confronté à la création d'un Conseil de quartier (Quartiersrat) sous l'égide du Sénat de Berlin et rattaché au management de quartier. La création de ce dernier dispositif s'est faite parallèlement au lancement du budget participatif dans leur quartier, de sorte que les membres du Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) craignaient un chevauchement des structures de participation nuisant à l'efficacité des consultations et à la participation en général. Ce débat a été thématiqué par l'expression

« Strukturensalat » (voir 3.2. pour un exposé plus détaillé de ce débat). Généralement très impliqués dans la vie associative et politique de leur quartier, une partie des membres du Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) a siégé de façon assidue dans les groupes de travail du budget participatif à Marzahn Nord.

### 3. Description de la procédure

#### 3.1. Organigramme



Steuerungsrunde = instance qui réunit les managers du quartier avec un représentant du Sénat de Berlin et du Bezirksamt, chargée de superviser la mise en œuvre du programme Soziale Stadt dans le quartier

QM MN = Quartiersmanagement Marzahn Nord West

SZ MN/HS/BI = Stadtteilzentrum Marzahn Nord West/HellersdorfSüd/Biesdorf

QR = Quartiersrat

BB = Bewohnerbeirat

BF = Bürgerforum

BH = Bürgerhaushalt

BZS = Beirat Soziales Stadtteilzentrum

TIK = Tat im Kiez = projet d'entraide financé par le programme LOS et lié à un club de jeunes du quartier de Marzahn Nord

- Les conditions précaires du lancement du dispositif dans les quartiers :

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) (un habitant tiré au sort pour 100 habitants) qui ont reçu une invitation. Les dates de tenue des réunions ont été annoncées dans la presse gratuite locale le 23 novembre 2005, soit le même jour que la première réunion à Biesdorf<sup>14</sup>. De la même façon, les invitations ont été envoyées tardivement (le 22 novembre alors que la première réunion se tient le 23 novembre à Biesdorf). J'avais moi-même téléphoné en tant qu'habitante de Marzahn Nord au coordinateur du budget participatif une semaine auparavant pour me tenir au courant des dates des réunions, qu'il m'a communiquées en m'expliquant qu'il n'était pas sûr qu'elles aient effectivement lieu. Enfin, une page d'information présentant le dispositif et la liste des personnes auprès desquelles les personnes pouvaient s'informer a été publiée le 30 novembre<sup>15</sup>, soit à l'issue des trois réunions de lancement (*Auftaktveranstaltungen*).

- Le recrutement des participants : la logique des réseaux d'interconnaissance locaux

Ces assemblées de lancement étaient ouvertes à tous. A l'issue de l'assemblée, les personnes intéressées pouvaient inscrire leurs coordonnées et leurs premières propositions sur des cartons récoltés à la sortie. Les citoyens tirés au sort ont par ailleurs été invités aux réunions suivantes par les centres sociaux, même s'ils n'avaient pas pu se déplacer pour la première réunion de lancement.

Aucun quota n'a été retenu pour fixer les proportions de représentants associatifs, de citoyens tirés au sort ou de citoyens volontaires admis à siéger dans les forums citoyens (Bürgerforen) chargés d'élaborer les propositions. Le recrutement des participants aux réunions s'est fait principalement par le biais des réseaux d'interconnaissance développés par les centres sociaux.

**Logique du recrutement des participants aux réunions du forum citoyen (Bürgerforum) du budget participatif à Marzahn Nord.** Dans le courant de l'année 2004, le centre social a mis en place un Conseil du centre social (Beirat Soziales Stadtteilzentrum) qui réunit des membres de l'association qui gère le centre, des employés et des bénévoles impliqués dans ses différents projets ainsi que, suivant le thème des réunions, des élus de l'assemblée municipale (BVV) ou du parlement de Berlin (Abgeordneten Haus), des représentants des services sociaux (Sozialamt) et des représentants d'autres associations du quartier. Ce conseil a joué un rôle non négligeable dans la diffusion des informations relatives au budget participatif issues des réunions du groupe de travail de la mairie (Lenkungsgruppe) auprès d'autres cercles

---

<sup>14</sup> „Wenn es um Geld geht... Auftaktveranstaltung zum Bürgerhaushalt“, *Berliner Woche*, édition de Marzahn-Hellersdorf, 23.11.05, p. 3; „Kritisch beleuchten. Bürgerhaushalte auf dem Weg“, *Berliner Abendblatt*, édition de Marzahn-Hellersdorf, 23.11.05, p. 2.

<sup>15</sup> „Bürger als Haushälter“, rubrique „Neues aus dem Rathaus“, *BerlinerWoche*, édition de Marzahn-Hellersdorf du 30 novembre 2005, p. 4.

associatifs du quartier, en particulier auprès du Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) et d'un projet d'entraide de voisinage lié aux activités d'un club de jeunes (projet Tat im Kiez – TIK). Ces deux groupes d'habitants (le premier réunit plutôt des 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 des personnes entre 30 et 45 ans, titulaires d'un diplôme d'apprentissage (Lehrabschluss), bénéficiaires des aides sociales et habitant le quartier depuis le milieu ou la fin des années 1990) ont ainsi été impliqués dès le mois d'août 2005 dans un débat concernant la multiplication des instances de participation dans le quartier (« Strukturensalat », voir 3.2). Présents à la réunion de lancement du 30 novembre, ces deux groupes d'habitants fournissent l'essentiel des participants aux réunions des Bürgerforen durant l'ensemble de la procédure.

Une telle logique m'a été confirmée pour les autres quartiers lors d'un entretien avec le modérateur du centre social de Hellersdorf Süd<sup>16</sup> : le centre social a effectivement mobilisé les réseaux de personnes investies dans les activités du centre pour remplir les réunions du budget participatif.

- L'élaboration des propositions dans les groupes de travail :

Le travail d'élaboration des propositions s'est fait au sein de groupes de travail constitués lors des premières réunions des « forums citoyens » (Bürgerforen). Dans les trois quartiers, les participants aux réunions se sont regroupés au sein de deux groupes de travail traitant d'une part des questions relatives aux jeunes, à la famille, au « social », d'autre part, des problèmes d'aménagement, d'environnement, de voirie.

Chaque groupe de travail s'est réuni une dizaine de fois dans chaque quartier. A Marzahn Nord et à Hellersdorf, les réunions étaient programmées le même jour à des horaires qui permettaient aux personnes d'assister aux réunions des deux groupes de travail ; à Biesdorf, celles-ci avaient lieu le même jour mais en parallèle.

Pendant la réunion de lancement ou la première réunion du Forum citoyen, chaque participant a reçu un exemplaire du budget comprenant la liste des produits soumis à la discussion, une fiche descriptive de chaque produit et une brochure-mode d'emploi accompagnant la lecture des deux documents précédents (la municipalité de Marzahn-Hellersdorf a reproduit celle qu'a élaborée Lichtenberg pour son budget participatif).

Les premières séances ont ainsi été consacrées à l'explicitation des fiches avec l'aide de responsables des services municipaux invités à cette occasion. Les citoyens ont en particulier demandé que les responsables fournissent le détail des équipements et des services ainsi que le nombre de personnes employées qui sont concernés par chaque produit. Ils ont dans l'ensemble reproché aux fiches-produits leur manque de lisibilité. Un membre du forum de Hellersdorf Süd écrit ainsi dans le journal local *Jotwd* distribué dans l'arrondissement : « Wer mitreden will, muss natürlich wissen, wovon er redet. Ich weiß nun schon, was ein produkt und ein Produktblatt ist. Was „NatUm“, „StaplVerm“ und „TBA“ ist, hat sich mir einigem Nachdenken erschlossen. Was „T-Jugendsozialarbeit“ ist, habe ich noch nicht rausgekriegt.

---

<sup>16</sup> Entretien du 17.10.2006.

Und hier hoffe ich natürlich auch auf einen Lernprozess im Bezirksamt – mag das „Verwaltungschinesisch“ im inneren Arbeitsablauf seine Vorteile haben (das geht mich ja nichts an) – bei Projekten zur Bürgerbeteiligung könnte man vielleicht doch eine Übersetzung in einer Sprache vornehmen, die die angesprochenen Bürger auch verstehen<sup>17</sup>. »). Au final, il s'est avéré que sur les 1 982 155 € qui représentaient le budget du quartier de Marzahn Nord, seuls 1775 € n'étaient pas encore engagés.

Au fil des réunions, les fiches-produits et le budget ont donc été laissés de côté dans la discussion qui s'est portée sur l'identification de besoins et de manques dans les quartiers. Cette évolution a été encouragée par le maire, lorsque les animateurs des centres sociaux lui ont fait part des difficultés des citoyens à comprendre ce qui devait faire l'objet de la discussion dans les réunions. Les propositions transmises à l'assemblée municipale en avril 2006 ne concernent donc pas les produits composant les budgets respectifs des quartiers mais des équipements ou des lieux concrets dans les quartiers (station de S-Bahn, place, rue, école, etc. particulières) dont il s'agit d'améliorer les conditions d'usage ou d'accès (aménagement d'accès handicapés, ajout de poubelles, usage d'espaces en friche, changement des horaires d'ouverture). Deux propositions concernent la possibilité de donner les jeux et les bancs d'une ancienne crèche à d'autres institutions et le droit des associations locales à récupérer le matériel scolaire et éducatif des écoles promises à la démolition. Plusieurs propositions adoptent une formulation plus générale afin de demander le maintien du niveau de financement des équipements collectifs ayant fait l'objet de réductions budgétaires par le passé<sup>18</sup>.

Ces propositions ont été remises sous la forme de listes regroupées en fonction des thématiques des deux groupes de travail. Les listes de Marzahn Nord et de Hellersdorf Süd n'étaient pas hiérarchisées, celle de Biesdorf a fait l'objet d'une notation (les participants des deux groupes de travail ont attribué cinq points chacun aux propositions qu'ils avaient préalablement élaborées).

Pour un exposé plus détaillé des techniques utilisées pour élaborer les propositions voir 4.

- Le traitement des propositions par l'assemblée municipale :

La remise des propositions élaborées dans les différents « forums citoyens » s'est faite lors d'une séance extraordinaire de l'assemblée municipale (BVV).

**Déroulement de la séance extraordinaire de l'assemblée municipale (BVV) consacrée à la remise des propositions du budget participatif.**

La séance se déroule dans la salle de spectacle du centre de loisirs municipal (Freizeit Forum) utilisée pour les séances du Conseil municipal. Sur le plafond, une fresque aux couleurs pastel datant des années 1980: le genre de détails qui donnerait à un Allemand de l'Ouest l'impression d'avoir fait un retour dans le passé. D'habitude, pour le Conseil, la salle est aménagée de tables derrière lesquelles siègent les Conseillers municipaux

---

<sup>17</sup> Jotwd, 1/2006, p. 12.

<sup>18</sup> Statusbericht : Realisierung der Vorschläge zum Bürgerhaushalt, Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, 17.10.2006.

(Bezirksverordnete). Sur la scène est aussi disposée une rangée de tables avec les cinq personnes du Vorstand présidé par Petra Wermke assistée de son fameux réveil (gros réveil blanc, visible de l'ensemble de la salle, qu'elle utilise pour attirer l'attention des orateurs et des élus sur la longueur des débats). Mais ce jour-là, la salle a sa configuration habituelle de salle de spectacle : rangée de sièges tournés vers la scène, vide. Très peu de conseillers municipaux (Bezirksverordneten) sont présents. Ils siègent dans l'espace intermédiaire situé entre la scène et les premières rangées de fauteuils du public, à deux tables disposées en biais par rapport au public: le député de la CDU est absent, un député FDP (qui se dit Haushaltspolitische Sprecher de la fraction FDP, ce qui fait sourire Petra Wermke parce qu'il est l'unique membre de sa fraction politique à Marzahn), deux conseillers SPD (l'un venait régulièrement aux réunions de la Lenkungsrunde et l'autre est le président du Hauptausschuß), et 1 conseiller PDS (celui que la fraction PDS avait désigné comme intermédiaire pour les participants du budget à Marzahn Nord). Dans le public, je vois encore une conseillère PDS et un conseiller SPD : la première habite Marzahn Nord et participe régulièrement aux réunions du budget participatif dans ce quartier; le second est l'un des porte-paroles du modèle de fonds de quartier dans les débats entre le PDS et le SPD à l'assemblée municipale et dans la presse (cf. 2.2.). Du côté des adjoints au maire (Stadträte), je n'aperçois au début que l'adjointe à la culture (M. Köhnke, SPD), bien en vue au premier rang, et l'adjointe à la famille (M. Schmidt, PDS), assise dans les dernières rangées avec l'un des responsables du centre social de Hellersdorf Süd. A l'issue de la séance, je croise néanmoins l'adjointe aux questions sociales (D. Pohle, PDS) et l'adjoint au logement et à la construction (Smindorn, CDU).

L'absence de la grande majorité des conseillers municipaux est soulignée à plusieurs reprises dans les débats par les membres des groupes de travail qui ont aussi eu à regretter leur absence lors des discussions dans les groupes de travail.

Le public d'une cinquantaine de personnes est très parsemé dans la salle qui a l'air vide.

La présentation des propositions est faite par des membres des groupes de travail. Pour Biesdorf et Marzahn Nord, la présentation des propositions se fait à partir d'un diaporama agrémenté de photographies : elles ont à la fois une fonction de preuve (on montre l'état d'un aménagement et l'on met en évidence ses déficits) et une fonction d'illustration (elles permettent de visualiser les propositions : que propose-t-on de faire pour résoudre le problème). Les membres du groupe de travail de Biesdorf se prêtent également à un petit jeu de rôle. Il est question de l'éclairage d'une allée du parc du château de Biesdorf où se sont déroulées les réunions. Pendant l'hiver le manque d'éclairage, la neige et la glace ont rendu l'accès au château difficile pour les membres du groupe de travail. « Et vous, M. Machin, comment avez-vous fait pour venir aux réunions ? J'ai emporté ma lampe de poche. Je me suis personnellement engagé pour cette proposition, parce qu'il y avait aussi des personnes âgées dans le groupe de travail pour lesquelles l'accès était encore plus difficile que pour moi... ».

Le débat qui suit ces présentations se cristallise autour des thèmes suivants :

- le traitement des propositions : plusieurs personnes du public émettent des doutes quant à la façon habituelle de travailler du Conseil municipal. Elles souhaitent que les propositions soient traitées de façon objective (sachlich) et ne prêtent pas le flanc à des conflits politiques.
- la continuité du projet : à Biesdorf et à Hellersdorf Süd, les personnes qui ont participé aux groupes de travail ont constitué des collectifs, prêts à s'investir plus généralement dans les problèmes de leur quartier.
- la lisibilité du budget : un conseiller municipal SPD propose de soumettre un budget par projets plutôt que par produit aux citoyens afin que les discussions puissent être plus concrètes.
- La publicité donnée à la procédure : consensus général sur le manque de publicité au moment du lancement.

La fin de la séance se clôt sur le seul moment un peu solennel, mais qui ne suit pas de rituel précis. Les propositions sont remises sous la forme de dossiers reliés à la présidente de l'assemblée municipale (P. Wermke) puis au maire (U.Klett). Ces derniers se tiennent debout face au public devant la scène. Des membres des groupes de travail ou un responsable des centres sociaux forment une petite queue et leur remettent successivement les dossiers.

Les propositions une fois remises à l'assemblée municipale, elles sont traitées courant des mois de mai et de juin par les différentes commissions spécialisées de l'assemblée municipale (voir chronologie en annexe). Le rôle des commissions consiste d'une part à émettre un avis (Stellungnahme) sur les propositions et, d'autre part, à formuler des motions (Beschluss) qui puissent être soumises au vote de l'assemblée municipale. L'ensemble du travail des commissions est examiné le 15 juin 2006 par la commission générale (Hauptausschuß). Il s'agit pour cette commission départager les propositions déjà réalisées de celles qui peuvent faire l'objet d'une motion et les autres. Cette première réunion est ajournée en raison du nombre de propositions à examiner. Dans l'ensemble, les membres de cette commission ont observé que le travail des commissions spécialisées a été très inégal, ce qui a allongé la durée des débats : certaines commissions n'ont pas formulé correctement les motions ou ne l'ont pas fait du tout. L'inégalité du traitement des propositions dans les commissions spécialisées semble ainsi confirmer le peu d'enjeu politique que le budget participatif, par sa dimension improvisée, revêt auprès des conseillers municipaux.

Deux propositions ont néanmoins fait l'objet d'un traitement particulier à Marzahn Nord : ont été traitées en cours de procédure, avant la remise des listes de propositions à l'assemblée municipale. La première concerne la réparation d'une bouche d'égout. La réparation est réalisée quelques jours après que la modératrice du forum citoyen de Marzahn Nord a contacté les services municipaux compétents par téléphone à ce sujet. La seconde concerne un accès piéton menant au dispensaire du quartier. Cet accès était inscrit sur la liste des mesures du service municipal concerné (Tiefbauamt) mais elle est passée dans la liste des mesures

prioritaires après qu'un fonctionnaire de ce service a assisté à la discussion de cette proposition dans l'un des groupe de travail du forum citoyen de Marzahn Nord<sup>19</sup>.

Ces deux observations auraient pu rester anecdotiques, si elles n'avaient pas fait l'objet d'un discours particulier, à la fois dans le rapport d'activité rendu par le centre social de Marzahn Nord et dans le discours prononcé par le maire lors de l'assemblée des habitants (Einwohnerversammlung) organisée annuellement par l'administration de l'arrondissement.

„An den Sitzungen zum Bürgerhaushalt nahmen auch Vertreter aus dem Tiefbauamt teil. Es wurde unter anderem auch über den Fußweg als Verbindung zum Ärztehaus gesprochen. Der Vorschlag befand sich auf unsere Liste. Dann geschah etwas Wunderbares, noch bevor es zu einer Beschlussfassung in der BVV kam, wurde der Fußweg fertig gestellt. Natürlich zur Freude der Bürger<sup>20</sup>.“

„Dies alles wurde schon durch den Bürgerhaushalt in Ihrem Stadtteil erreicht. Diese Wunder können Sie schon erleben oder haben Sie schon selbst erlebt. Dafür sind wir verantwortlich, wenn Sie andere Wunder in den nächsten Tagen sehen<sup>21</sup>.“

On peut comprendre ces discours à partir de la notion de « technique de dramatisation » chez Erving Goffman<sup>22</sup>. D'après cet auteur, les acteurs sociaux ont recours à de telles techniques pour transformer une activité qui passe habituellement inaperçue en spectacle. Goffman prend l'exemple des infirmières de médecine : leur travail est jugé par les malades moins important que celui des infirmières de chirurgie simplement parce qu'il est moins visible. Les techniques de dramatisation permettent ainsi de rendre visible une activité qui ne l'est pas normalement. Dans les exemples cités plus haut, la modératrice du centre social de Marzahn Nord et le maire de Marzahn-Hellersdorf ont tous les deux recours à cette technique pour renforcer l'effet dramatique de la participation en en faisant un spectacle de magie. Mon entretien avec le fonctionnaire du service de la voirie qui a réalisé l'une des deux propositions confirme cette hypothèse : il a réalisé cette proposition de façon prioritaire afin de donner davantage de résonance politique au budget participatif<sup>23</sup>. Une telle technique est connue des professionnels de la participation : un ancien manager de quartier m'a par exemple expliqué qu'il commençait toujours par impliquer les habitants dans des expériences simples où les participants pouvaient voir rapidement l'effet de leur action<sup>24</sup>.

Il semble néanmoins que le budget participatif de Marzahn-Nord se limite pour l'instant à cette forme de participation-spectacle. Au 17 octobre 2006, 33 propositions sur 61 ont fait l'objet de motions validées par l'assemblée municipale. 20 d'entre elles ont été réalisées<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Entretien téléphonique avec le fonctionnaire concerné du 07.03.2007.

<sup>20</sup> Projektbericht Marzahn Nord 2006, octobre 2006, p. 4.

<sup>21</sup> Retranscription des propos du maire de Marzahn Hellersdorf lors de l'assemblée des habitants (Einwohnerversammlung) du 21 juin 2006, Notes de terrain du 21.06.2006.

<sup>22</sup> E. Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, T1, Paris, Minit, p. 40.

<sup>23</sup> Entretien téléphonique avec le fonctionnaire concerné du 07.03.2007.

<sup>24</sup> Entretien avec une ancienne employée du management de quartier de Marzahn Nord, 27.02.2007.

<sup>25</sup> Statusbericht : Realisierung der Vorschläge zum Bürgerhaushalt, Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, 17.10.2006.

Jusque là aucun compte-rendu public (Rechenschaftsbericht) n'a été diffusé auprès des participants aux forums citoyens ni de la population. La procédure a été interrompue par les élections municipales et au mois de janvier 2007, les coordinateurs du budget participatif ainsi que les modérateurs des centres sociaux ignorent encore si elle va être poursuivie par la nouvelle municipalité.

### **3.2. Acteurs qui ont eu une influence sur le modèle**

J'ai déjà mentionné plus haut (voir 2.2.) le débat fonds de quartier vs. budget municipal par quartiers opposant le SPD et le PDS.

L'introduction du Conseil de quartier (Quartiersrat), une nouvelle instance de participation dans le cadre du programme Soziale Stadt à Marzahn Nord est à l'origine d'un débat sur le moyen de concilier les différentes offres de participation, y compris celle du budget participatif, à l'échelle de ce quartier.

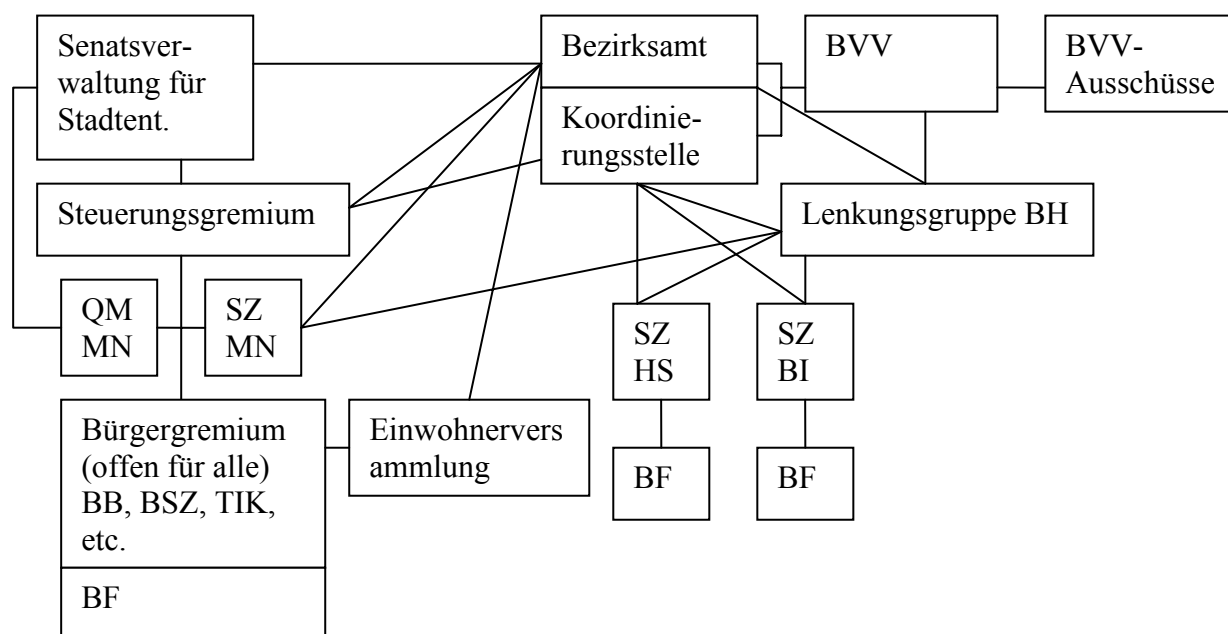
L'introduction du Conseil de quartier (Quartiersrat) à Marzahn Nord s'inscrit dans le contexte de la reconfiguration du programme Soziale Stadt à Berlin engagée en 2005, après un changement de personnel à la tête du service du Sénat de Berlin en charge de ce programme<sup>26</sup>. Cette reconfiguration a lieu pour des raisons essentiellement budgétaires : 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. L'objectif de la reconfiguration des dispositifs est ainsi de préparer la fin du programme en créant des structures de développement auto-gérées par les habitants. Les Conseils de quartier ont ainsi pour vocation de remplacer le management de quartier : composés de représentants associatifs et de citoyens tirés au sort (et reprenant en cela le principe des anciens jurys de citoyens) ils ont pour vocation de répartir les fonds alloués à leurs quartier entre les différents projets de développement proposés. Cette somme représente 900 000 € à Marzahn Nord en 2006. Le Conseil de quartier de Marzahn Nord présente cependant quelques singularités locales. Parmi les 14 sièges des représentants des habitants normalement pourvus par le tirage au sort, 8 sièges ont été attribués aux représentants du Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) et du Forum libre des *Aussiedler* (Freies Forum der Aussiedler – voir 2.1.). De plus, aucun habitant sélectionné par le biais du tirage au sort ne s'est présenté à l'assemblée d'investiture du Conseil, de sorte que les 6 sièges restant ont été pourvus par des habitants qui y étaient présents en tant que spectateurs et ont été élus par le reste de l'assemblée.

La présentation du modèle du Conseil de quartier (Quartiersrat) au Conseil des habitants (Bewohnerbeirat), aux représentants des associations (parmi lesquels se trouvent le centre social du quartier) et des services municipaux de l'arrondissement a lieu courant de l'été 2005. Elle donne lieu à une réflexion entre le centre social, certains membres du Conseil des habitants (Bewohnerbeirat) et l'éducatrice d'un club de jeune qui encadre un projet d'entraide

---

<sup>26</sup> Referat B IV : Monika Schümer-Strucksberg, architecte des jurys de citoyens et du management de quartier, prend sa retraite et est remplacée par Philipp Mühlberg, ancien membre du SPD et du cabinet du maire de Berlin, Klaus Wowereit.

(TIK) sur la possibilité de coordonner les différentes offres de participation disponibles à l'échelle du quartier. Le résultat de cette réflexion est un organigramme que ses promoteurs opposent à celui qu'ils baptisent « Strukturensalat » et qui l'a finalement emporté (cf. 3.1.).



Steuerungs-gremium = instance de décision qui réunit les représentants du management de quartier, du centre social, du Sénat de Berlin, du Bezirksamt et des citoyens (membres du Bürger-gremium)

QM MN = Quartiersmanagement Marzahn Nord West

SZ MN/HS/BI = Stadtteilzentrum Marzahn Nord West/HellersdorfSüd/Biesdorf

BB = Bewohnerbeirat

BF = Bürgerforum

BH = Bürgerhaushalt

BZS = Beirat Soziales Stadtteilzentrum

TIK = Tat im Kiez = projet d'entraide financé par le programme LOS et lié à un club de jeunes du quartier de Marzahn Nord

Le centre social a fait circuler une version de ce modèle alternatif au sein des services sociaux de l'arrondissement. On peut faire l'hypothèse que le peu de résonance qu'il a reçu en dehors de ce service est liée 1) à la faible implication de ce service, en particulier de l'adjointe au maire dont il dépend (D. Pohle) au sein du Lenkungsgruppe du budget participatif (aucune séance n'a pas exemple été consacrée à sa discussion, même si le maire en a eu connaissance) 2) à l'opposition des représentants du Sénat de Berlin et du management de quartier qui ont refusé que la gestion du programme Soziale Stadt soit prise en main par le centre social, l'un des principaux bénéficiaires des fonds du programme.

Il reste que le débat dont ce modèle a fait l'objet jusqu'au début de l'année 2006, période à laquelle le Conseil de quartier est concrètement mis en place, a favorisé la diffusion

d'informations concernant le budget participatif auprès des groupes impliqués dans ce débat et leur implication dans les réunions (membres du Conseil des habitants – Bewohnerbeirat – et du projet TIK ; cf. 3.1.)

#### **4. Comment sont mobilisés les savoirs dans la délibération ?**

Le fait de ne considérer le budget municipal que dans les limites du quartier se prête assez bien à la discussion des problèmes d'aménagement, de voirie ou d'environnement. Les participants ont mobilisé à cette occasion deux types de savoir principalement : le savoir d'usage afin de dresser des listes d'aménagements défectueux ; l'expertise associative que certains membres ont acquis, notamment à Marzahn NordWest, dans le cadre d'une Bürgerinitiative luttant contre la réalisation d'une voie de contournement.

A Marzahn Nord West et à Hellersdorf Süd, certaines procédures spécifiques comme les visites thématiques de quartier permettent d'acquérir le savoir d'usage manquant ou de le mettre à l'épreuve. Il est ensuite transmis sous la forme d'illustrations photographiques qui documentent et fournissent la preuve des défauts, dégradations ou manques constatés et appuient les propositions adressées aux élus de l'assemblée municipale.

De plus, à Marzahn Nord, on a affaire à des citoyens très compétents en matière de procédures participatives et de programmes de financement. Dans la mesure où la coordination entre le management de quartier et le centre social a été pratiquement inexistante, ce sont les citoyens investis dans les deux dispositifs qui ont fait le tri entre les propositions qui relèvent selon eux du budget participatif et celles du management de quartier/Conseil de quartier (Quartiersrat). L'aménagement du parc Clara Zetkin, qui était déjà concerné par une procédure de médiation dans le cadre du management de quartier, a ainsi été écarté d'emblée de la discussion.

Certains citoyens ont formulé dans leur proposition la façon dont ils envisageaient de la financer. Un membre du forum de Marzahn Nord souhaitait par exemple proposer d'aménager un passage piéton supplémentaire sur la rue principale de son quartier. Au moment de formuler sa proposition il a précisé que cet aménagement devait être intégré aux mesures de réaménagement prévues dans la rue et financées dans le cadre du programme Stadtumbau Ost.

La culture politique des participants se manifeste également dans la formulation des propositions. Habités des séances parlementaires au niveau du Land comme de l'arrondissement par leurs activités de lobbying politique, certains écrivent par exemple en imitant la forme des motions votées de l'assemblée municipale :

« Die BVV möge beschließen, sich mit dem Deutschen Post in Verbindung zu setzen, um zu prüfen, ob der bereits vorhandene Briefkasten von der Eichhorster Str. 1C (am ehemaligen Dienstleistungswürfel) zum Havemanncenter versetzt werden kann.

Begründung: in diesem Bereich befinden sich in unmittelbarer Nähe 2 Briefkästen, auf dem anderen Straßenbereich wurde der Briefkasten vor dem Ätzehaus abgebaut. » [Compte-rendu de la séance du 21 mars 2006]

D'après mes observations, l'échelle de discussion limitée au quartier associée à la composition des forums de discussion a cependant fait obstacle à la montée en généralité.

**Discussion de la proposition d'ouvrir les institutions pour les jeunes le week-end.** L'animatrice du centre social dit qu'il faut préciser qui formule cette requête. Dans la proposition initiale il est indiqué qu'elle provient des enfants et des jeunes du quartier. D'après elle, il faut préciser de quels enfants et de quels jeunes il s'agit puisqu'aucun jeune n'est représenté dans le forum.

Monika (40 ans, habitante et éducatrice dans un club du quartier) explique que cette proposition ne s'appuie pas sur les résultats d'un sondage, mais elle 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 la proposition : « 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 Kinder-u. Jugendbüro 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. La question se pose alors de savoir si on ôte la proposition de la liste du groupe de travail ou si on la laisse, 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 du Conseil des habitants dans le quartier) proposent de la laisser : si la demande apparaît dans les questionnaires du Jugendbüro, 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 avait proposé auparavant d'ajouter les familles dans la formulation « les enfants et les jeunes du quartier demandent ». Son argumentation est la suivante : « Je pense que les parents sont aussi intéressés par une ouverture de lieux comme le « jardin de l'aventure » (aire de jeu aménagée et animée par une association) où ils peuvent emmener leurs enfants le week-end et pas seulement quand une manifestation du genre « Stadtteil in Bewegung » (journées portes ouvertes avec animations organisées sur l'ensemble d'un samedi au mois d'août) est organisée. Klaus propose plutôt : « Nous, les citoyens du quartier, demandons sur la base de notre expérience... ».

L'animatrice de la réunion et la responsable du Jugendbüro sont plutôt d'avis de laisser la formulation telle quelle, en ajoutant la mention des familles : elles ne voient pas de contradiction à ce que le forum 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 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 être que d'accord avec ce genre de propositions, de sorte que c'est aussi notre opinion ».

[Réunion du forum de Marzahn NordWest, 21 mars 2006]

Cette séquence de discussion montre comment les principes de sélection qui ont présidé à la composition du forum posent ici un problème de légitimité à ses participants et rendent plus difficile la montée en généralité: 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), il leur reste deux solutions : s'appuyer sur un savoir formalisé ici par une procédure d'enquête (sondage effectué au sein d'un club de jeunes) ou sur le bon sens. Il semble que la procédure d'enquête n'étant pas assez formalisée (il n'existe pas de preuves faisant état du nombre de personnes consultées et de la méthode utilisée pour le faire), les participants ont finalement recours au bon sens qui met en jeu la connaissance ordinaire, forgée au cours d'expériences quotidiennes (l'observation du comportements des enfants et de leurs parents sur les aires de jeu), de ce qui peut être bon pour un groupe tiers absent, « les enfants, les jeunes et leurs parents ». Les participants semblent également avoir intériorisé l'échelle du quartier, puisque personne ne propose d'étendre la requête aux clubs de jeunes et aux « enfants, jeunes et parents » du reste de l'arrondissement ou du reste de la ville. De manière générale, il n'a été tenu aucun compte des propositions élaborées dans les forums des autres quartiers.

## 5. Conclusions

### 5.1. Le projet d'un maire développé en marge des institutions communales

La séance extraordinaire du conseil municipal montre combien la procédure du budget participatif n'est pas intégrée dans le fonctionnement routinier des institutions : il manque les rituels d'usage, on crée des procédures spécifiques (ici, une séance extraordinaire), des postes de travail spécifiques (les coordinateurs du projet au sein de l'administration municipale), on externalise aussi beaucoup de travail dans les centres sociaux, victimes de leur « engagement » dans la mesure où la charge horaire du travail fourni dépasse largement la charge couverte par les demi-postes créés. La dimension marginale du projet explique 1) l'inquiétude des participants (dans la mesure où la procédure est « extraordinaire », « exceptionnelle », il est facile d'y mettre fin en supprimant les mesures particulières mises en place jusque là) 2) le peu d'enjeu politique qu'il revêt auprès des conseillers municipaux qui s'illustrent par leur absentéisme.

### 5.2. Le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf : un rendez-vous manqué ?

L'hypothèse du rendez-vous manqué renvoie au décalage entre, d'une part, les conditions de la participation qui, malgré la dimension improvisée de l'ensemble de la procédure, offraient au dispositif de bonnes chances de relever le défi de la participation<sup>27</sup> et, de l'autre, la situation actuelle du projet qui se limite à une mise en scène de la participation.

Nous l'avons vu, le budget participatif a fait l'objet d'une réflexion sur les dispositifs de participation au sein de plusieurs groupes d'habitants de Marzahn Nord par l'intermédiaire du centre social. Ce débat a permis de mobiliser ces groupes pour le projet. Contrairement aux autres dispositifs introduits dans le quartier à l'initiative de l'administration lointaine du Sénat de Berlin, celui-ci pouvait ainsi se prévaloir de la participation de représentants des jeunes et des classes populaires que les autres dispositifs (jurys citoyens, Conseils des habitants, Conseil de quartier, etc.) n'ont que peu réussi à mobiliser jusque là. Ensuite, il offrait l'occasion de discuter de thématiques qui faisaient depuis longtemps débat au sein de groupes d'habitants du quartier : l'aménagement des voies discuté dans le cadre d'une « initiative citoyenne » (Bürgerinitiative) ou du Conseil des habitants, ou le financement des clubs de jeunes intéressant directement les membres du projet d'entraide TIK. L'organisation des discussions alternant séances plénières et petits groupes de travail thématiques a ainsi permis aux groupes d'interconnaissance de se constituer en fonction des thématiques qui les mobilisaient, de sorte que les représentants des classes populaires pouvaient se prévaloir à la fois d'un savoir d'usage lié à leur investissement personnel dans le fonctionnement des clubs fréquentés par leurs enfants et du soutien de leurs pairs pendant les discussions. La logique des réseaux d'interconnaissance a donc réussi là où les autres logiques de représentation (par voie d'élection ou de tirage au sort) échouent classiquement.

---

<sup>27</sup> M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 39-40.

Dans les autres quartiers, où une telle densité de dispositifs est absente, le budget participatif a aussi été l'occasion de rencontres et de regroupements. La méthode des visites du quartier a permis aux participants de rencontrer les responsables d'associations qu'ils ne fréquentaient pas forcément auparavant et de se rendre compte de la diversité des équipements qu'ils ont à leur disposition. A Hellersdorf Süd, le budget participatif a donné lieu à la formation d'un collectif d'habitants intéressés par un projet de « Maison des générations », déjà planifié dans le budget, mais dont ils souhaitent soutenir le développement.

A cette dynamique participative indéniable s'oppose néanmoins la nature du traitement des propositions issues des forums citoyens. A l'heure actuelle, elle se limite en effet à un rapport clientéliste et à l'usage de techniques dramatisation qui transforment la participation en spectacle. Pour l'instant le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf ne semble donc avoir d'autre visée que de faire participer les habitants à la mise en scène de leur propre participation.

**Annexe : Chronologie du budget participatif à Marzahn-Hellersdorf** (voir document excel calendrier-BH-MH.xls)