

# Congrès AFSP 2009

## Section thématique 12 « La démocratie locale en débat »

### Axe 2

**Cécile Cuny (CRESPPA-CSU), Carsten Herzberg (Centre Marc Bloch)**  
[cecile.cuny@laposte.net](mailto:cecile.cuny@laposte.net), [hca@cmb.hu-berlin.de](mailto:hca@cmb.hu-berlin.de)

### **La mobilisation des savoirs citoyens dans les budgets participatifs allemands. L'exemple de la région de Berlin-Brandebourg.**

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). Cet 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 grâce à l'intégration des savoirs citoyens. Dans ce contexte, les budgets participatifs font partie d'un ensemble de dispositifs consultatifs mis en place par les administrations publiques selon une logique top down. Ils sont souvent liés à la promotion d'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 dans le cadre d'activités bénévoles (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. L'un des co-auteurs de ce texte a activement participé à la mise en place des expériences menées à Potsdam et à Lichtenberg. Son rôle sera explicité dans la suite de l'exposé. L'expérience de Marzahn-Hellersdorf est abordée dans le cadre d'une enquête ethnographique sur les formes de participation à l'échelle locale. La démarche comparative proposée dans ce texte a donc pour enjeu de mettre en perspective les observations réalisées en situation du point de vue des

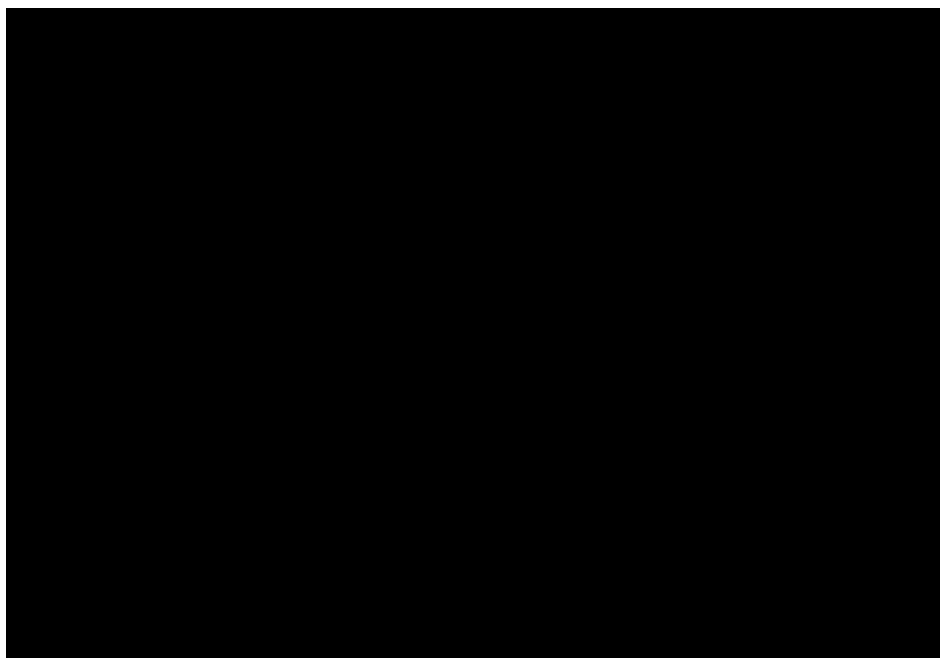
responsables politiques et administratifs de la mise en place des dispositifs (Carsten Herzberg) ou de celui des participants (Cécile Cuny). Les observations se concentrent sur la première année de fonctionnement de ces dispositifs, soit entre 2005 et 2006. Le choix de cette région s'explique d'abord 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 villes allemandes ayant 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*



#### **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 faiblement peuplé (80 habitants au km<sup>2</sup> 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 PDS<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>. 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 en 1998 les premiers dispositifs sous l'impulsion d'un réseau d'acteurs associant le KGSt et les fondations Bertelsmann et HansBöckler. Les expériences de budgets participatifs menées dans ce cadre conçoivent la participation des citoyens sur le mode de l'écoute sélective : les représentants de la l'administration et les élus impliqués dans le dispositif résument les résultats des discussions et ne sélectionnent les propositions qui correspondent le mieux à leur programme politique. A Potsdam, le choix de ce modèle de budget participatif conduit à écarter les grands projets urbains comme celui de la reconstruction du château au centre ville<sup>3</sup> des discussions au profit de l'évaluation des services publics.

Le budget participatif de Potsdam 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 1990<sup>4</sup>. Une deuxième réunion a été 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, qui reprend le modèle majoritairement expérimenté en Allemagne 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.

---

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

<sup>2</sup> L'un des co-auteurs de ce texte a organisé plusieurs conférences à Berlin sur le budget participatif. Il est invité en qualité d'expert extérieur et convainc une partie des élus socio- et chrétiens-démocrates réticents de l'intérêt de l'expérience.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Officiellement, la ville de Potsdam est endettée à hauteur de 38 millions d'euros en 2006. Si l'on ajoute à ce déficit 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.



#### 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 qui remonte à la création du grand Berlin en 1920 à partir de l'annexion d'entités administratives très hétérogènes (8 villes, 59 communes et 27 "domaines" – *Gutsbezirke*)<sup>5</sup>. La ville de Berlin est confrontée depuis le milieu des années 1990 à une grave crise financière<sup>6</sup> 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 (Halpern, Häußermann, 2003). 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 d'améliorer l'efficacité des administrations. Les arrondissements de Lichtenberg et Marzahn-Hellersdorf sont dirigés par deux maires issus du PDS. Ce parti 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Fin 2006, le déficit public s'élève à 61,6 milliards d'euros, soit plus de 18 000 € par habitant.

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 Bundestag<sup>7</sup> 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 Alegre<sup>8</sup>. 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 l'un des coauteurs de ce texte qui s'est inspiré de l'expérience menée dans l'arrondissement XI à Rome<sup>9</sup> et des propositions d'un groupe de citoyens, d'élus et de fonctionnaires récoltées 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. Une innovation importante réside dans le rôle conféré aux citoyens au moment de l'élaboration des propositions. Ils doivent les hiérarchiser 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. Cette innovation permet ainsi de dépasser la logique instrumentale du dispositif basée sur le principe de l'écoute sélective. Malgré cela, ce dispositif correspond au modèle allemand expérimenté depuis la fin des années 1990 : on retrouve la démarche de consultation en trois étapes d'information, de récolte des propositions et de compte-rendu. Il porte de façon centrale sur l'évaluation des services publics. L'« exemplarité » du dispositif, saluée par les médias, tient donc surtout au prestige du Centre fédéral d'éducation politique qui accompagne le projet et lui donne une audience nationale.

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 (22 560 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 (24 333 habitants) est un quartier de grands ensembles dont la situation sociale est plus stable qu'à Marzahn Nord ; enfin, Biesdorf (24 051 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

---

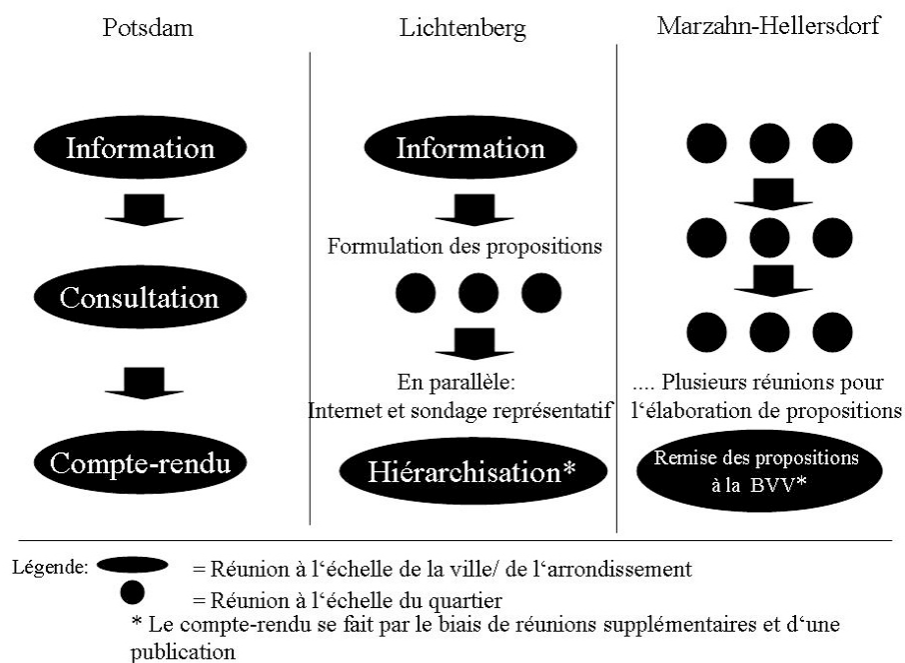
<sup>7</sup> Rosa-Luxemburg-Stiftung (PDS), Heinrich-Böll-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen), Friedrich -Ebert-Stiftung (SPD), Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP) et Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Carsten Herzberg 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).

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 issues 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. Par son orientation vers la discussion de dépenses d'investissements et de projets locaux, certes limités à l'échelle d'un quartier, le budget participatif de Marzahn-Hellersdorf fait figure d'exception en Allemagne. Il se rapproche des formes de participation de proximité plus caractéristiques des expériences françaises<sup>10</sup>. Il se différencie également des expériences de Potsdam et Lichtenberg par sa qualité délibérative : les discussions en petits groupes permettent, comme nous le verrons, d'approfondir les questions abordées contrairement aux grandes assemblées plénières où les prises de paroles s'en tiennent à des énoncés généraux et laissent moins de place au débat.

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**

<sup>10</sup> Il s'agit à la fois de la proximité géographique entre le citoyen et son quartier dans la mesure où il représente un cadre d'expérience quotidien et de la proximité sociale entre les citoyens et les élus ou les fonctionnaires locaux dans la mesure où ces derniers cultivent leur rapport au terrain.

## *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 de la typologie proposée par Yves Sintomer. Ce dernier identifié six types de savoirs citoyens mobilisables dans les processus de démocratie participative<sup>11</sup>. 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 ». Le premier est un savoir ancré dans le local, il s'acquiert par l'expérience quotidienne d'un service, public ou privé, et il est donc particulièrement visé par les trois dispositifs étudiés dans la mesure où leur objectif est de faire évaluer les services publics par leurs usagers. Le second est lié à la pratique quotidienne de la citoyenneté. Il suppose à la fois une faculté ordinaire de jugement et un processus de socialisation et d'éducation politique par lequel les citoyens acquièrent une compétence politique assez proche de celle des élus. Ce savoir nous intéresse parce qu'il est un élément de la culture politique locale qui conditionne pour une bonne part la réception des dispositifs étudiés et les modalités de la participation des citoyens auxquels ils s'adressent.

### *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 avec 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 risqués. 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 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 citoyens<sup>12</sup> et l'usage médiatique du dispositif par les élus ont limité la mobilisation des savoirs citoyens en général.

---

<sup>11</sup> Voir l'article reproduit dans ce numéro.

<sup>12</sup> 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.

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'arrondissement<sup>13</sup>, 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 » (*Quartiersmanagement*), 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 budgétaires<sup>14</sup>. 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 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 euros à Marzahn NordWest en 2006. La présentation du modèle du Conseil de quartier aux représentants 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 participative du « management de quartier » 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 mitgestalten<sup>15</sup> » 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

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Les subventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) 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 euros environ par habitant) ne permet pas de les compenser par des fonds propres.

<sup>15</sup> « Marzahn NordWest – voir le quartier autrement et participer à sa transformation »

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 euros 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.

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** s'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 proposition<sup>16</sup>. »

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 politique » 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 société 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.

<sup>16</sup> Meyerhöfer, 2006.

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 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 correspond 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 : Avec quelle fréquence les savoirs sont-ils mobilisés ? Leur mobilisation s'appuie-t-elle sur des procédures d'enquête ou de visualisation particulières ? Par combien de personnes ? Par les mêmes personnes ou par des personnes différentes ? Nous avons considéré que la mobilisation d'un type de savoir est faible lorsqu'elle est peu fréquente. Elle atteint un niveau moyen lorsqu'elle est fréquente, lorsqu'elle s'appuie sur des procédures particulières ou lorsqu'elle concerne une part importante des participants. Enfin, nous avons estimé que le niveau de mobilisation est fort lorsque l'ensemble des critères retenus se combine (fréquence, procédure, variété des participants).

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

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

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 sa situation socio-urbaine. 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 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 ville<sup>17</sup>, d'autre part, par les conditions d'usage du tirage au sort<sup>18</sup>. Dans ce contexte, la sélection 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<sup>19</sup> » 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 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.

Le public qui s'investit dans le dispositif de Marzahn-Hellersdorf diffère, par ses caractéristiques sociologiques, de celui de Lichtenberg, ce qui témoigne de l'impact des procédures de sélection choisies : à Lichtenberg, le groupe des moins de trente ans est bien représenté (10 % des participants aux réunions, 48 % des participants internet), on observe en revanche une surreprésentation des participants diplômés du supérieur (60 % des participants aux réunions) et des habitants résidant dans l'arrondissement depuis plus de 10 ans (55 % des participants aux réunions)<sup>20</sup>. La participation internet est ainsi particulièrement adaptée aux plus jeunes. En revanche, ni le tirage au sort, ni le sondage ne permettent d'avoir accès aux classes populaires. En nous appuyant sur le cas de Marzahn-Hellersdorf, on peut faire l'hypothèse que ces deux techniques, en individualisant la participation, coupent ce type de participants des ressources sociales et politiques sur lesquelles ils peuvent s'appuyer si la participation se fait sur un mode plus

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 rémunération des participants, absence de relance téléphonique, faible médiatisation de la procédure.

<sup>19</sup> Ce terme est emprunté à Anja Röcke: Röcke, 2006.

<sup>20</sup> Chiffres dans Klages, 2006, pp. 37-44.

collectif.

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 à Marzahn-Hellersdorf renvoie à la différenciation sociologique du public, liée dans ce cas à la structuration particulière de la vie associative locale 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 un « savoir d'usage » que son « bon sens ». Leur diversité s'explique donc peut-être davantage par la place accordée à la délibération pendant 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-end<sup>21</sup>.**

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, 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 jeunes<sup>22</sup> 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 proposition. Son argumentation est la suivante : « Je pense que les parents sont aussi intéressés par l'ouverture de lieux comme le Jardin de l'aventure<sup>23</sup> 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

<sup>21</sup> Réunion du groupe de travail « Jeunesse et sport » du budget participatif dans le quartier de Marzahn NordWest, 21 mars 2007.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Aire de jeu aménagée et animée par une association du quartier.

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 ».

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.
- KLAGES, H. (dir.) (2006), *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Begleitende Evaluation des ersten Durchlaufs, Abschlussbericht*, Berlin, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- 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., HÄUBERMANN 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.
- HÄUBERMANN 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, p. 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.