

Eléonore Koehl, Yves Sintomer

LES JURYS DE CITOYENS BERLINOIS

CENTRE MARC BLOCH

Schiffbauerdamm 19
D-10117 Berlin

Rapport final

pour la

Délégation Interministérielle à la Ville

Juillet-août 2002

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	3
I. CONTEXTE	5
INTRODUCTION.....	5
1. UN NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC POUR UNE « VILLE SOCIALE »	7
11. <i>Le programme « Soziale Stadt »</i>	7
12. <i>Le contexte urbain berlinois</i>	12
13. <i>Du New Public Management à l'Etat stimulateur</i>	17
14. <i>Le Quartiersmanagement berlinois</i>	21
2. INSTITUTIONNALISER LA PARTICIPATION CITOYENNE.....	28
21. <i>La tradition des Bürgerinitiativen</i>	28
22. <i>Les cellules de planification (Planungszellen)</i>	31
23. <i>Institutionnaliser la participation citoyenne</i>	37
II. LE DISPOSITIF DES JURYS : GENESE, FONCTIONNEMENT, PREMIERS	
RESULTATS	40
1. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF EXPERIMENTAL	41
11. <i>Le choix d'un modèle mixte</i>	42
12. <i>Objectifs et critiques</i>	44
2. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES D'UN DISPOSITIF ORIGINAL.....	47
21. <i>La composition des jurys : un « forum hybride »</i>	47
22. <i>Les acteurs du processus</i>	50
3. LES PREMIERS BILANS APRES UN AN DE FONCTIONNEMENT.....	57
31. <i>Les projets présentés, les projets adoptés</i>	57
32. <i>Travail des jurys et répercussions du dispositif</i>	59
III. TROIS ENJEUX DES JURYS	62
1. RENFORCER LA PARTICIPATION	63
11. <i>Les principes : à qui s'adresse-t-on ?</i>	63
12. <i>La pratique : un nouveau type de représentativité</i>	68
2. COMMENT ASSURER UNE DELIBERATION DE QUALITE ?.....	75
21. <i>Mettre les intérêts organisés entre parenthèses ou les représenter ?</i>	75

22. <i>L'importance de la procédure</i>	79
23. <i>La dynamique des petits groupes</i>	80
24. <i>Vers une démocratie technique ? Le rôle des managers</i>	83
25. <i>Un processus décisionnel de qualité et relativement peu coûteux</i>	91
3. UN ENJEU POLITIQUE SOUS-JACENT	96
31. <i>L'absence des politiques et le poids de l'approche gestionnaire</i>	97
32. <i>A l'arrière plan, une forte présence de la politique</i>	99
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	110
1. OUVRAGES, ARTICLES ET TRAVAUX DE REFERENCE	110
2. DOCUMENTS	113
ANNEXES	115
ANNEXE 1 : NOTE METHODOLOGIQUE	115
11. <i>Observation des travaux des jurys</i>	115
12. <i>Une série d'entretiens qualitatifs</i>	115
13. <i>Une analyse systématique de la documentation et des études disponibles</i>	116
14. <i>Quelques éléments d'enquête quantitative</i>	116
15. <i>Une journée d'étude</i>	117
ANNEXE 2 : TABLEAUX ET DOCUMENTS	118
21. <i>Règlement-cadre du jury d'attribution du fonds de quartier</i>	118
22. <i>Indicateurs utilisés pour la définition des quartiers de management</i>	121
23. <i>Quartiers de management du programme « Soziale Stadt »</i>	122
24. <i>Etats des projets déjà adoptés par les jurys berlinois en janvier 2002</i>	123
25. <i>Éléments quantitatifs sur la composition des jurys</i>	124
ANNEXE 3 : LA JOURNEE D'ETUDE « BUDGETS PARTICIPATIFS ET JURYS CITOYENS – REGARDS CROISES FRANCO-ALLEMANDS »	127
ANNEXE 4 : LISTE DE CONTACTS POUR UNE COOPERATION ENTRE ACTEURS ALLEMANDS ET FRANÇAIS	131

INTRODUCTION

La Direction Interministérielle à la Ville a passé commande au Centre Marc Bloch de Berlin, URA 1795 du CNRS, pour une étude sur les « jurys citoyens » dans la capitale allemande. Ces dispositifs novateurs, mis en place au printemps 2001, ont une composition mixte, 51% au moins des jurés étant tirés au sort et le reste étant désigné parmi les « forces vives » du quartier. Ils ont été mis en place dans quinze quartiers connaissant des problèmes économiques et sociaux particuliers par la ville-*Land*. Leur fonction est d'attribuer des fonds permettant de soutenir des initiatives locales sur le quartier. Les jurys bénéficient de l'assistance des services techniques de la ville et, surtout, des managers de quartier qui travaillent de façon décentralisée sur chacun des territoires concernés. Chaque jury dispose d'un demi-million d'euros pour une période de deux ans.

L'étude vise à mieux comprendre le fonctionnement de cette modalité particulière d'association des simples citoyens aux politiques publiques locales, les raisons qui ont abouti à sa mise en place et les objectifs qui étaient poursuivis. Elle entend comprendre en particulier comment la modernisation de l'administration, la gestion sociale des politiques urbaines et l'association des habitants à la prise de décision sont articulées dans le cas berlinois. Elle analyse également les difficultés rencontrées et les réalisations effectuées, en cernant au passage les modalités d'évaluation qui ont été mises en place. Elle vise enfin à mieux cerner les éléments contextuels qui permettent d'expliquer la dynamique particulière de ces dispositifs et les leçons plus générales qu'il est possible de tirer de cette expérience. L'ensemble doit contribuer à la réflexion et aux échanges d'expérience des acteurs et observateurs impliqués sur les questions de démocratie de proximité, de modernisation de la gestion publique locale et de régénération urbaine.

Pour ce faire, le présent rapport est organisé en trois temps. La première partie analyse de façon systématique les éléments contextuels. Elle insiste en particulier sur la mise en place progressive d'une réforme de l'administration publique en Allemagne (avec le leitmotiv du « New Public Management », ou « *Neues Steuerungsmodell* ») et sur le développement d'une politique de la ville à l'allemande (programme « *Soziale Stadt* »). Dans l'ensemble de l'Allemagne et, plus particulièrement, à Berlin, ces deux processus ont de façon croissante

intégré l'idée d'une institutionnalisation de la participation des habitants, en étant sensibles à la tradition des initiatives de citoyens (« *Bürgerinitiativen* ») et en ayant recours au dispositif technique des « cellules de planification » (« *Planungszellen* ») composées d'habitants tirés au sort.

La seconde partie décrit de façon analytique le dispositif des jurys. Elle retrace tout d'abord la genèse de sa mise en place, ramasse les principales caractéristiques de cette méthodologie originale et résume les premiers bilans tirés par les acteurs après un an de fonctionnement.

La troisième partie étudie de façon plus distanciée trois enjeux marquants qui sont liés à l'existence de jurys citoyens à l'échelle locale et la façon dont les acteurs berlinois les ont affrontés. Le premier enjeu a trait à la participation des habitants, qui constitue la raison d'être d'un dispositif qui vise à un nouveau type de représentativité. Le second enjeu est d'assurer une délibération de qualité à travers des procédures adéquates, l'originalité des jurys étant de ce point de vue de parier largement sur une mise entre parenthèses des intérêts organisés pour construire l'intérêt général à l'échelle du quartier. L'enjeu connexe est celui de l'efficacité d'un type nouveau et original d'action publique appuyée sur la participation habitante. Enfin, le dernier enjeu est politique, à la fois dans le sens de l'insertion du dispositif dans le jeu politique et dans les implications politiques potentielles de fond auxquelles il aboutit.

Une bibliographie et des annexes précisant la démarche méthodologique, donnant une série de statistiques et de documents ainsi qu'une liste de contacts en vue d'une coopération entre acteurs allemands et français viennent compléter l'étude.

* * *

L'étude a commencé au premier mai 2002 et s'est conclue en fin juillet 2002 par la remise du présent rapport final. Elle a été réalisée par Eléonore Koehl, étudiante à l'Université de Paris 8 et au Centre Marc Bloch, et par Yves Sintomer, professeur de sociologie à l'Université de Paris 8 et chercheur au Centre Marc Bloch.

I. CONTEXTE

INTRODUCTION

Le dispositif des jurys citoyens de Berlin est situé au carrefour de quatre tendances.

1. D'une part, en s'appuyant sur les exemples antérieurs de la politique de la ville française et des politiques d'*urban renewal* développées en Grande Bretagne et en Hollande, l'Allemagne a mis en place depuis quelques années au niveau fédéral une action prioritaire territorialisée des politiques publiques en direction de certains quartiers urbains particulièrement affectés par des problèmes sociaux. Ce **programme**, intitulé « *Soziale Stadt* », fonctionne sur la base de partenariats noués entre l'échelon fédéral (*Bund*), les *Länder* et les communes. Berlin est l'une des principales villes concernées puisque 17 quartiers de son périmètre font partie de ce programme.

2. D'autre part, l'idée qu'un “ *New Public Management* ” ou qu'un **nouveau modèle de régulation des administrations publiques (*Neues Steuerungsmodell*)** était nécessaire pour faire face à la crise des finances publiques et pour moderniser l'administration s'est très fortement développée ces dernières années en Allemagne. Si la mise en œuvre concrète de réformes relève d'abord des compétences autonomes des administrations fédérales, des communes et des *Länder* plutôt que d'une loi fédérale globale, elle a été encouragée dans tout le pays par des regroupements *ad hoc* d'acteurs publics soutenus par le *Bund*. Ce mouvement de réforme est loin de concerner seulement les territoires urbains en difficulté. Il les touche cependant plus spécifiquement. En effet, l'idée initiale qui consistait à affirmer que la gestion administrative doit être réformée en prenant pour modèle les nouvelles formes de management privé a été dans un second temps fortement nuancée. Elle s'est alors articulée à une seconde idée, celle de l'*empowerment*, selon laquelle il est essentiel de soutenir l'affirmation autonome des acteurs de la société civile et, en particulier, de ceux qui sont frappés par des processus d'exclusion (*Ausgrenzung*). L'idée de *New Public Management* a alors été intégrée dans un concept plus vaste d'Etat stimulateur (*Aktivierender Staat*). Berlin s'est pleinement insérée dans ce mouvement de réforme.

3. Le programme *Soziale Stadt* et le mouvement de réforme de l'administration publique ont notamment convergé en prenant en compte de façon croissante l'importance de la participation citoyenne. L'Allemagne a une **tradition forte d'initiatives citoyennes (*Bürgerinitiativen*)** venues de la société civile, largement découplées du système politique partidaire tout en étant capables d'influencer notablement la prise de décision. Cette tradition a été particulièrement marquée à Berlin, l'un des hauts lieux de la culture « alternative » depuis quatre décennies. La reconnaissance de l'importance de ces mobilisations citoyennes dans la formation de l'intérêt général est sans doute plus grande outre-Rhin que dans l'Hexagone, parce que la décentralisation a marqué en profondeur les esprits et parce qu'y pèse moins qu'en France une tradition « républicaine » insistant sur le monopole absolu des élus dans la définition du bien commun.

4. Enfin, la volonté d'institutionnaliser la participation citoyenne a pu s'appuyer sur l'existence d'un dispositif inventé dans les années 70 et largement diffusé en Allemagne (comme, de façon différente, dans d'autres pays européens) : les **cellules de planification (*Planungszellen*)**, petits groupes composés de citoyens tirés au sort à l'instigation des pouvoirs publics et discutant à leur demande de thèmes d'intérêt général pouvant concerner aussi bien des zones géographiques particulières que des questions thématiques déterminées. C'est vers un tel dispositif que s'est tournée la ville de Berlin, tout en l'adaptant et en le nuancant dans un contexte temporel et politico-administratif spécifique.

1. UN NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC POUR UNE « VILLE SOCIALE »

11. Le programme « *Soziale Stadt* »

Le programme « Quartiers ayant particulièrement besoin de développement – La ville sociale » (*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt*) est un programme commun de l'Etat fédéral et des *Länder* mis en place à partir de 1999 sous le gouvernement de gauche de Gerhard Schröder. Il s'agit “ *d'un programme de lutte contre l'exclusion sociale et spatiale* ” à laquelle est confrontée la population de différents quartiers urbains défavorisés (*benachteiligten*) sur l'ensemble du territoire fédéral (H.Becker, T.Franke, R.P.Löhr, V.Rösner, 2002).

Un programme partenarial entre *Bund*, *Länder* et communes

Le caractère fédéral de l'Allemagne procure au *Land* un statut sans égal par rapport aux collectivités territoriales françaises. Les *Länder* partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral (*Bund*) comme le consacre l'article 30 de la Loi Fondamentale : « *l'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux Länder, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* » (C.Isodoro, 1997). Cependant, les *Länder* ont vu, depuis la création de la RFA, leur champ de compétences se réduire au profit de l'Etat fédéral avec les mesures prises dans le cadre de la “ législation concurrentielle ” (A.Wagner, 2002). L'intervention de l'Etat fédéral dans des domaines de compétences relevant des *Länder* a notamment été justifiée au nom d'impératifs redistributifs, la Loi fondamentale définissant en effet la RFA comme “ *un Etat fédéral démocratique et social* ” (art. 20 alinéa premier) qui doit “ *garantir des conditions de vies identiques sur l'ensemble du territoire et préserver l'unité juridique et économique* ” (Article 72)¹. L'intervention du *Bund* ne peut se faire qu'avec l'accord des *Länder* ou sur leur sollicitation, comme cela s'est produit dans le cas du programme *Soziale Stadt*. Les demandes venant des *Länder* impliquent bien sûr un volet financier. Dans le cadre

¹ C'est cependant l'article 104/a de la Loi fondamentale qui a été utilisé pour la signature de la convention cadre associant le *Bund* et les *Länder* dans la mise en place du programme *Soziale Stadt* en 1998.

du Programme *Soziale Stadt*, qui concerne 249 quartiers se répartissant dans 184 villes², la contribution financière du *Bund* reste cependant modeste. Ce dernier prend en charge un tiers du programme (ce qui ne représente que 51 millions d'euros par an). Les deux tiers restants sont pris en charge à part égale par les *Länder* et par les communes. Berlin étant une Ville-Etat, elle finance donc deux tiers du programme sur son territoire³.

L'apport du *Bund* aux *Länder* sur ce programme tient donc au moins autant dans la mise en réseau et la diffusion des expériences et des savoir-faire. Le ministère fédéral a délégué cette tâche à l'Institut d'urbanisme allemand (DIFU- *Deutscher Institut für Urbanistik*)⁴, dans une démarche qui confirme une fois de plus le caractère décentralisé du système puisque le DIFU est une institution fondée en 1973 par l'Assemblée des Municipalités allemandes (*Deutscher Städtetag*). Sur la base d'un travail de recherche et des échanges d'expériences, le DIFU conseille et assure une assistance technique auprès des villes pour la conduite de leurs programmes locaux (publications, formations, séminaires etc.).

La démarche *Soziale Stadt*, plutôt que de mettre en avant un cadre précis et contraignant venu d'en haut, se fonde avant tout sur la diffusion d'expériences initiées régionalement en s'appuyant plus particulièrement sur les programmes les plus innovants. Avant le lancement du programme, deux *Länder*, la Rhénanie du Nord Westphalie et Hambourg, avaient fait œuvre de pionniers dès le milieu des années 1990 face au développement de "quartiers de pauvreté" résultant de polarisations socio-spatiales de plus en plus fortes au sein des villes⁵. Devant l'absence de modèle d'action répondant à leurs attentes en Allemagne, ces deux *Länder* s'étaient inspirés de programmes étrangers (Pays-bas, France, Etats-Unis) pour définir leurs nouvelles politiques, avant que celles-ci ne servent de base à l'élaboration du programme *Soziale Stadt*.

² Pour plus de détails cf A.WAGNER (2002).

³ L'Allemagne fédérale comprend trois Villes-Etat : Berlin, Brême et Hambourg. Berlin devrait cependant fusionner avec le *Land* environnant du Brandebourg avant la fin de la décennie.

⁴ Le DIFU est géré par des représentants de l'Assemblée des municipalités allemandes, de la commune et *Land* de Berlin, où se trouve le siège de l'Institut. Le budget annuel, de 6,5 Millions d'euros en 2002 est financé pour 21 % par les 140 villes affiliées, pour 12% par l'association des sciences communales auquel l'Institut est rattaché, pour 9% par le *Land* de Berlin et pour 9 % par le gouvernement fédéral. 49 % du budget est financé par des ressources propres liés aux différents services payants proposés par l'Institut (projets, séminaires etc.).

⁵ Programme "Quartiers ayant particulièrement besoin de réhabilitation" en 1993 dans le *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Programme de "Lutte contre la pauvreté" à Hambourg en 1995. Pour plus d'informations sur ces deux programmes Cf. A.WAGNER (2002).

Similitudes et différences entre la politique de la ville française et le programme *Soziale Stadt*

L'utilisation, entre autres, de modèles français pour concevoir les premiers programmes allemands de « *développement social urbain* »⁶ explique au moins en partie leurs nombreuses similitudes avec la politique de la ville française. Trois points se dégagent plus particulièrement.

1. La convergence est d'abord notable en termes de diagnostic et d'objectifs. Lorsque Gerhard Schröder présente le rôle de la politique urbaine sociale (*sozialen Stadtpolitik*) comme « *de contrer efficacement les risques d'exclusion et de mise à l'écart pour l'ensemble des quartiers* » (G.Schröder, 2002), les objectifs sont similaires à ceux définis pour la politique de la ville française et énoncés par Claude Bartelone, ministre délégué à la ville : « *la Politique de la ville tente de forger des réponses à la dévalorisation [des quartiers urbains défavorisés] et à la marginalisation de leurs habitants* » (C.Bartelone, 2000). Dans les deux cas, il s'agit de lutter contre le décrochage d'individus et de groupes par rapport à des normes de socialité considérées comme normales (absence d'un travail plus ou moins stable, revenus insuffisants, situation familiale fragilisée, échec et évitement scolaires, dégradation du cadre urbain et de l'habitat, forte présence de populations d'origine étrangère...), la ligne de clivage s'étant déplacée de l'opposition entre travail et salariat au décalage entre inclus et exclus. L'objectif est en regard de réintégrer (*einbeziehen, integrieren*) ces populations dans la norme commune, à la fois par devoir de solidarité et parce que cette situation génère des conflits qui menacent la paix sociale. Seule une action décidée est en mesure de désamorcer (*entscharfen*) les conflits sociaux qui vont croissant. Dans cette optique, la *Soziale Stadt* est sur le même terrain que la politique de la ville française, celui du « modèle social européen », lorsqu'elle reconnaît la responsabilité des pouvoirs publics en la matière et leur rôle crucial pour inverser la spirale de déclin de quartiers qui n'ont plus les ressources suffisantes pour inverser la tendance s'ils sont laissés à eux-mêmes.

2. Les points communs concernent également les types de politique à mettre en oeuvre.

En France comme en Allemagne, la politique sociale urbaine ou politique de la ville marque un tournant dans la conception de l'aide publique sociale qui (a) passe de la prise en compte

⁶ Le programme « Développement social des quartiers » (*Soziale Stadtteilentwicklung*) a été mis en place en 1994 à Hambourg .

du cas social à celle du territoire social au travers d'aides financières non plus individualisées mais « territorialisées ». (b) Cette approche territorialisée du social va de pair avec l'affirmation de mesures d'action affirmatives au bénéfice des secteurs les plus défavorisés. (c) Cette politique est conçue comme nécessitant une réforme de l'action administrative sur ces territoires, basée sur trois principes. D'une part, il est impératif de mettre en œuvre « *une approche globale* » (J. Donzelot, P. Estèbe, 1994) et des « *actions intégrées* » (*integrierte Handlungen*, H. Becker, T. Franke, R.P. Löhr, V. Rösner, 2002) : Les mesures sectorielles et la juxtaposition des actions des différentes administrations et des différents acteurs publics sont insuffisants face à la nécessité d'une action transversale s'attaquant simultanément à toutes les faces d'un même problème. Il s'agit à travers les partenariats de démultiplier les effets de l'action publique⁷. C'est pourquoi, d'autre part, il est impératif qu'une autorité soit investie de la mission de coordination sur chaque quartier. En Allemagne, c'est au management de quartier, le plus souvent recruté sur une base contractuelle, que va revenir cette tâche. Enfin, ce manager de quartier devra avoir une fonction médiatrice non seulement entre les institutions, mais entre celles-ci et les acteurs de la société : habitants, associations, acteurs économiques...

3. Le troisième parallèle concerne en effet la nécessité d'une implication des acteurs sociaux dans les politiques de régénération urbaine. La politique de la ville française affirmait ainsi vouloir faire des habitants « les acteurs du changement » en les faisant participer (D. Béhar, 1999). Le changement est également souhaité en Allemagne où la participation des habitants doit marquer la fin d'une « politique de la routine » (*Routinepolitik*), faisant du bénéficiaire de l'aide sociale un « client passif » attendant chaque mois son solde, au profit « d'une politique de la qualité » (Häussermann 1999) offrant « *aux habitants d'un quartier des moyens et des compétences de décision afin qu'ils développent eux-mêmes la stratégie de leur quartier* » (Kronauer/Siebel 2001).

Ces parallèles ne doivent cependant pas masquer des différences non négligeables.

1. La première, déjà évoquée, tient au caractère beaucoup plus décentralisé de la « politique de la ville » à l'allemande, qui rend beaucoup plus naturel l'affirmation d'une

⁷ Ce point important explique notamment la petitesse de l'enveloppe budgétaire accordée au programme *Soziale Stadt* : le programme doit impulser des actions financées par les autres administrations (autres ministères) sur les territoires choisis.

démarche partenariale entre administrations publiques. Cette démarche s'inscrit tout naturellement dans la « nouvelle gouvernance » qui se répand à tous les niveaux à l'échelle européenne (Scharpf, 1999).

2. La seconde différence tient au fait que, malgré les « avantages » du décalage temporel, **le programme *Soziale Stadt* a près de 20 ans de retard sur la politique de la ville française.**

En Allemagne, il n'y a pas eu d'émeutes équivalentes à celles vécues dans certaines cités françaises, et cela a sans doute joué dans le retard relatif à mettre en œuvre des politiques sociales urbaines. De façon générale, l'acuité des problèmes urbains – ou du moins leur manifestation – semble moins forte outre-Rhin. On peut avancer plusieurs hypothèses pour cela : l'Allemagne dispose d'un système de protection sociale plus important, le chômage massif est apparu plus tardivement, les quartiers concentrant des populations paupérisées ont souvent une meilleure insertion urbaine (centre ville), la ségrégation spatiale frappant les populations étrangères était moins ressentie du fait du poids traditionnellement plus faible de l'immigration⁸. La politique de régénération urbaine allemande semble cependant ne pas avoir tenu compte de l'évolution de son homologue française quant à l'échelle pertinente de l'action territorialisée. Comme on le sait, la politique de la ville a dû réviser l'approche initiale fondée sur le quartier pour intégrer celui-ci dans un cadre plus vaste, d'abord à l'échelle de la ville puis à celle de l'agglomération. A l'inverse, le programme *Soziale Stadt* en reste pour l'essentiel à l'échelle du quartier (*Kiez*).

3. Enfin, le programme *Soziale Stadt* envisage sans doute la participation sous un jour plus complexe et plus réaliste que ne le fait généralement la politique de la ville. Dans un raisonnement qui emprunte à la fois aux traditions ouest-allemandes et aux problématiques anglo-saxonnes de l'*empowerment*, la finalité de la participation ne se réduit pas à l'implication des habitants mais concerne aussi la capacité de ceux-ci à s'auto-organiser. Dans cette perspective, il est clairement affirmé que l'ouverture d'une offre institutionnelle de participation (*Beteiligung*) n'est, en soi, nullement suffisante pour que s'y engagent pratiquement les individus et les groupes dont la participation est souhaitée. Cette participation requiert des conditions qui font souvent défaut. Ces dernières dépendent pour

⁸ L'impulsion de politiques de développement social urbain est en partie motivée en Allemagne par la crainte de voir se développer des quartiers sur le modèle des « cités » françaises, et l'écho rencontré par des films tels que *La Haine* (1995), de Mathieu Kassowitz, a même suscité une production locale reprenant un modèle esthétique similaire (cf. par exemple *Alaska.de* (2000), d'Esther Gronenborg).

partie du renouveau socio-économique des quartiers et de l'intégration réussie des groupes ethnico-culturels qui y vivent, et pour partie de la mobilisation d'un « capital social » de relations et d'organisations qui peut être stimulé par l'action publique. C'est pourquoi celle-ci doit insister, au-delà de la participation, sur la stimulation (*Aktivierung*) des publics-cibles, c'est-à-dire sur la maximisation de leur capacité à se prendre en charge de manière autonome et à peser dans la foulée sur leur environnement.

12. Le contexte urbain berlinois

De la double vitrine au marasme économique

Jusqu'à la chute du mur, les économies de Berlin-Ouest et de Berlin-Est résultaient de leur rôle de devanture politique. Le caractère symbolique de Berlin-Ouest dans une confrontation Est-Ouest légitimait une économie basée sur des subventions importantes. Lorsque, à la fin des années 1970, les autres villes d'Allemagne de l'Ouest durent réagir face à la crise économique en délocalisant leurs chaînes de production, **Berlin-Ouest** conserva un modèle fordiste. Son économie était caractérisée par une activité industrielle entièrement dépendante des subventions du *Bund* qui, au total, représentaient plus de 50% des revenus de la ville. Le *Bund* finançait également un service public et une administration hypertrophiés relativement au reste de l'Allemagne de l'Ouest. Le développement économique de Berlin-Ouest était ainsi l'expression de la « politique de la compensation » nationale étatique (*Ausgleichspolitik*) : il vivait du goutte-à-goutte de transferts financiers de l'Etat fédéral (S.Heeg, 1998).

Berlin-Est, capitale de la RDA et donc centre de décisions politiques, présentait, de façon similaire à Berlin-Ouest, un appareil administratif surdimensionné. Elle était également le siège des plus grands groupements d'entreprises industrielles collectives (*Kombinate*) et le régime avait investi plus qu'ailleurs dans cette « vitrine » qui se devait de faire figure honorable face à sa contrepartie occidentale. La politique de construction massive de logements des années 70 à la chute du mur ne parvint cependant pas à masquer la dégradation d'une partie croissante du parc immobilier.

Avec la chute du mur, l'effondrement économique des territoires de l'ancienne RDA et la fin des subventions aux industries de Berlin-Ouest, la ville a connu une très forte désindustrialisation, marquée par une augmentation importante du chômage. Le tournant fut

brutal. Entre 1990 et 1995, le nombre d'emplois dans l'industrie a diminué d'environ 50% sur l'ensemble de la ville. La fusion des deux systèmes administratifs a provoqué une contraction globale de l'activité de l'administration publique et, là encore, des pertes d'emploi que le transfert des administrations dans la nouvelle capitale n'a que partiellement compensé. Un mouvement similaire, quoique de moindre ampleur, a affecté la culture. De plus, bien que le secteur des prestations de services ait connu une forte croissance, les emplois créés n'ont pas été aussi nombreux que ceux supprimés (H.Häussermann, A.Kapphan, 1999), et le boom du bâtiment n'a pas suffi à contrebalancer ces tendances. La situation s'est aggravée avec l'entrée de l'Allemagne en récession, après le boom suscité par la réunification. Entre 1990 et 1997 le taux de chômage de la ville de Berlin a plus que doublé pour dépasser aujourd'hui les 17%⁹. Les nouveaux emplois dans le secteur des services sont moins bien rémunérés que ceux du passé dans l'industrie. L'augmentation du pouvoir d'achat attendue après la réunification ne s'est que partiellement produite. La rationalisation des modes de production associée aux suppressions d'emplois touche en premier les personnes non-qualifiées, qui sont particulièrement nombreuses chez les étrangers (33,3% de taux de chômage chez les étrangers contre 17,6% pour l'ensemble de Berlin en 1999¹⁰).

Les quartiers « en difficultés »

Le choix des quartiers pour la mise en place du programme *Soziale Stadt* à Berlin a résulté de deux études sociales et géographiques sur l'ensemble du territoire berlinois visant à identifier les quartiers affectés par des spirales négatives (*Abwärtsspiralen*) où se développe la ségrégation sociale des plus pauvres. Des indices sociaux de traitement de données statistiques ont été établis afin de repérer des « développements négatifs ». Ces indices¹¹ ont d'abord pris en compte des évolutions : départs de familles, progression du taux de chômage, etc., à la différence de la politique de la ville française qui utilise non pas des **indices dynamiques** mais des **indices statiques** pour la définition des périmètres bénéficiant de ses programmes. La détermination des indicateurs de sélection des quartiers révèle ainsi une politique allemande davantage tournée vers l'action préventive que son homologue française.

⁹ Source : Administration pour l'emploi (*Arbeitsamt*) du *Land* de Berlin-Brandenburg, 2001.

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ Cf indices de l'*Atlas de la structure sociale* et de l'*Etude du développement urbain orienté socialement* en annexe.

Les quartiers-cibles du programme « *Soziale Stadt* » berlinois sont des quartiers où la ségrégation s'aggrave par un processus cumulé de ségrégation primaire et de ségrégation secondaire (H.Häussermann, 2000). La première résulte d'une régression sociale (*Farhstuhleffekt*, effet d'ascenseur¹²) de la population peu qualifiée particulièrement touchée par la crise du marché du travail et le recul de l'Etat social. La seconde est la conséquence d'un déménagement des populations les plus favorisées de ces quartiers vers la grande banlieue ou vers les quartiers aisés de la périphérie de l'Ouest de Berlin¹³. En effet, avec la chute du mur, de nouvelles possibilités de choix sont apparues sur le marché du logement créant une nette augmentation de la mobilité résidentielle (10,6 % de la population en 1991 contre plus de 17 % en 1997 - Kronauer/Siegel, 2001). Les berlinois de l'Ouest purent déménager en grande banlieue qui leur était jusque là inaccessible. Les berlinois de l'Est, dont le logement était le plus souvent attribué par l'administration communale, eurent soudain le choix de leur lieu d'habitation. Les processus de *gentrification* n'ont pour l'essentiel concerné que certains quartiers centraux de l'ancien Berlin-Est (Mitte, Prenzlauer Berg et, dans une moindre mesure, Friedrichshain). Le mouvement principal observé est un mouvement du centre vers la périphérie extérieure de Berlin (*Umland*), particulièrement fort chez les familles de classe moyenne. L'ensemble aboutit à une perte d'habitants (93.223 habitants entre 1993 et 2000¹⁴) et à une vacance très importante, particulièrement marquée dans le parc social de l'Est de la ville (6% de vacance en 2000 pour l'ensemble des logements berlinois¹⁵). Le déclin économique, l'augmentation du chômage et le départ des foyers à hauts revenus en périphérie induisent parallèlement une perte fiscale importante pour la ville : alors qu'ils s'élevaient à 600 millions de DM en 1992, ils n'étaient plus que de 141 millions de DM en 1996 (S.Heeg, 1998). Quatre types de quartiers sont particulièrement touchés par des spirales négatives :

- les **logements sociaux** d'habitat complexe (habitat de type « barre » et « tour ») de l'ancien *Berlin-Ouest* résultant des périmètres de réhabilitation des années 1970 et 1980,
- les logements **d'habitat ancien** de l'ancien **Berlin-Est** présentant des manques de confort importants (chauffage au charbon, toilettes sur le palier etc.) qui n'ont pas encore été totalement réhabilités et dont les logements sont mal entretenus,

¹² L'idée d'ascenseur est ici à comprendre comme un mouvement vers le bas que l'on peut opposer au terme utilisé en sociologie « d'ascension sociale ».

¹³ Ou, de façon atténuée, par l'évitement scolaire qui frappe massivement certains quartiers d'une ville qui ignore à peu près le principe de la sectorisation.

¹⁴ La ville avait cependant observé une augmentation de population entre 1989 et 1993 de 65.655 habitants, source : administration des statistiques du *Land* de Berlin 2002.

¹⁵ Communiqué de presse de l'IBB (2002).

- les quartiers de **centre ville** de l'ancien **Berlin-Ouest** marqués par la crise urbaine et une importante ségrégation spatiale de type ethnique,
- les **grands ensembles** de l'ancien **Berlin-Est** qui subissent une dévalorisation rapide de leur habitat face à la nouvelle concurrence du marché du logement.

Notons ici que ces derniers quartiers ne sont pas ceux qui, aujourd'hui, présentent les problèmes les plus aigus : leur composition sociologique résulte de l'ancien système d'attribution du logement de la RDA qui prenait en compte l'âge et le statut politique des demandeurs : les plus intégrés socialement et politiquement se voyaient attribuer les logements sociaux des grands ensembles, qui offraient à l'époque un confort relativement plus grand que les appartements des immeubles anciens, dans une logique qui n'est pas sans rappeler celles des « villes nouvelles » françaises dans les années 70. Il s'ensuit dans ces quartiers de grand ensemble une composition sociale « mixte » mais une homogénéité des classes d'âges en fonction de la période de construction des bâtiments. Les actions menées dans ces quartiers ont surtout un caractère préventif et résultent de la crainte de voir ces « cités » se développer sur un modèle français. De façon plus nuancée, il en va de même pour les logements sociaux de la périphérie de l'ancien Berlin-Ouest, qui sont généralement composés d'unités plus petites.

Quinze quartiers ont été choisis¹⁶ en 1999 pour la mise en place du programme *Soziale Stadt*, auxquels sont venus s'ajouter deux nouveaux quartiers en 2002. **Ils sont situés pour la quasi-totalité en centre ville** et appartiennent aux trois premiers types définis ci-dessus. Seul un quartier de grand ensemble de l'Est est inclus dans le programme. Ces quartiers comprennent entre 5.000 et 28.000 habitants et représentent au total 223.800 personnes, soit 6,7 % de la population berlinoise.

Les quartiers où la situation est de loin la plus problématique sont aussi ceux qui sont marqués par une forte ségrégation urbaine de type ethnique, et qui se situent pour la plupart dans le centre de l'ancien Berlin-Ouest. Ils représentent 12 des 17 quartiers du programme et ont un taux de population étrangère allant de 35 à 50 %. Les périmètres ont été définis en

¹⁶ Cf tableau des 15 premiers quartiers de management berlinois en annexe.

coopération étroite avec les *Bezirke*¹⁷ et avec leur accord. Dans 12 zones, la politique de management de quartier a pris la suite des mesures d'intervention publiques mises en place dans les années 1990 : périmètres de réhabilitation (10 quartiers), périmètres de protection du milieu social (2 quartiers) et périmètre de réhabilitation de grand ensemble (1 quartier).

Localisation des quartiers de management



■ Quartier de management mis en place en 1999

■ Quartier de management mis en place en 2002

¹⁷ Le *Bezirk* est l'arrondissement berlinois. Certains *Bezirke* ont fait pression pour qu'il y ait un secteur sur leur territoire (c'est le cas du grand ensemble de l'Est), d'autres l'on refusé de peur de 'stigmatiser' le quartier d'habitat (E.Koehl, 2001).

13. Du *New Public Management* à l'Etat stimulateur

A partir des années 80, les administrations publiques des pays capitalistes ont été soumises de façon croissante à des pressions visant à réformer leur mode de fonctionnement. Plusieurs facteurs ont poussé en ce sens. D'une part, la crise socio-économique persistante a révélé les difficultés de l'Etat à jouer son rôle de régulateur. Elle a d'autre part fortement contribué à une crise des finances publiques, qui a imposé l'impératif d'une maîtrise des coûts. Enfin, sur le plan culturel et idéologique, les critiques contre la lourdeur de la structure bureaucratique traditionnelle ont été portées à la fois par la gauche autogestionnaire ou écologiste et par les courants libéraux. L'effondrement du socialisme d'Etat et le passage de l'économie capitaliste du fordisme à une structure « réticulaire¹⁸ » ont puissamment poussé dans la même direction. Dans les années 90, l'Allemagne a été particulièrement touchée par ces phénomènes du fait des répercussions idéologiques très fortes de la chute du mur, de l'impact financier et administratif de la réunification et du ralentissement économique qui l'a affectée dans la seconde moitié de la décennie.

New Public Management et Neues Steuerungsmodell

Dans ce contexte, les théories du *New Public Management* venues du monde anglo-saxon ont trouvé un écho croissant outre-Rhin. Transposées à partir de l'évolution des problématiques managériales dans le domaine de l'économie privée, ces théories sont dans leur majorité influencées par les approches néolibérales. **Dans la perspective dominante du *New Public Management*, l'Etat devient commanditaire et prestataire de service.** Il « achète » les prestations dont il a besoin et qui lui sont favorables sur le marché et « vend » les prestations produites par ses services dans un contexte de mondialisation financière et économique. Une telle problématique se couple la plupart du temps avec l'éloge d'un Etat minimal se défaisant par privatisation de ses activités superflues, d'un « Etat mince » (*schlanker Staat*). Les théories du *New Public Management* ont deux volets : le premier, interne, est celui d'une réorganisation des structures et des modes de régulation des administrations. Le second, externe, concerne la transformation du rapport entre administrations et usagers. Ces deux volets commandent généralement des réformes allant dans plusieurs directions (Reichard 2001 ; Reichard/Röber, 2001) :

¹⁸ E. CHIAPELLO, L. BOLTANSKI, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 2000.

- La réorientation des administrations publiques vers le marché et l'accent mis sur la compétitivité entre les administrations et entre celles-ci et les prestataires de services privés, les administrés devenant les « clients » et les administrations des prestataires de services.
- L'adoption de modèles managériaux venant du privé.
- La séparation des responsabilités stratégiques (politiques) et opérationnelles (administratives).
- Une orientation de l'action publique par objectifs, programmes et résultats à atteindre (*outcome*).
- Une évaluation détaillée de la productivité des administrations, des programmes et des actions en fonction d'un rapport coûts/prestations.
- Une réduction du nombre d'échelons hiérarchiques afin de favoriser une plus grande souplesse de l'action, et surtout un appui sur des structures décentralisées fonctionnant en réseau et en partenariat.

Cependant, l'introduction des théories du *New Public Management* en Allemagne à partir des années 90 n'a pas signifié le triomphe des perspectives néolibérales. Si elles ont incontestablement participé d'un déplacement à droite du champ politique, ces problématiques anglo-saxonnes ont été largement adaptées au puissant Etat social d'outre-Rhin. S'il y a bien eu une vague de privatisations, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB n'a pas baissé significativement et les transferts financiers vers les territoires de l'ancienne RDA ont représenté l'un des plus importants programmes keynésiens de l'histoire mondiale. La réorganisation de l'action publique a été très unilatérale : elle a été centrée sur le volet interne (réforme de la gestion) plus que sur le volet externe (orientation vers le marché et transformations des usagers en clients), la gestion du personnel a été peu touchée et l'élément clef de la compétition entre administrations et firmes privées a généralement fait défaut (Reichard 2001).

De fait, le modèle de modernisation administrative qui a été officiellement propagé à l'échelle du *Bund* et qui a été largement mis en œuvre, avant tout dans les collectivités territoriales, diffère sensiblement du *New Public Management*. Le KGSt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*), l'organisme mis en place par les municipalités allemandes pour la simplification des procédures administratives, **a popularisé sous le nom de**

« **Nouveau modèle de management public** » (*Neues Steuerungsmodell*), une version originale de la modernisation de l'action publique. Ce modèle s'est répandu rapidement et, à la fin des années 90, la moitié des communes et des *Länder* s'étaient d'une manière ou d'une autre engagé dans cette direction de façon plus ou moins décidée. Ses principaux éléments sont les suivants (Reichard, 2001) :

- Une **action aussi décentralisée que possible** ; une direction et une coordination de l'action des différents organismes à travers l'énoncé d'objectifs par la direction centrale et un contrôle *a posteriori*, avec une large possibilité d'expérimentation.
- Une action et un management **centrés sur les résultats** (*outcome* et *output-management*), et une responsabilisation décentralisée basée sur les résultats obtenus.
- Le développement d'un **contrôle régulier** dans la mise en œuvre des programmes.
- La mise en place de **nouveaux mécanismes budgétaires** permettant la conception de budgets non plus par arbitrage en fonction des demandes par poste des différents services, mais par proposition d'enveloppes globales affectées aux services en fonction de projets, avec possibilité de transférer facilement les ressources affectées d'un poste à un autre.

Empowerment et Etat stimulateur

C'est sur cette base qu'a pu prendre la greffe d'une autre tradition anglo-saxonne, celle du développement communautaire et de l'*empowerment*, très différente, voire opposée, au *New Public Management* aux USA et en Grande Bretagne. La problématique « communautaire » consiste à placer au centre de la réflexion de développement des capacités d'action (économique, sociale, politique et culturelle) des citoyens, et en particulier de ceux appartenant aux secteurs les plus fragilisés. La maximisation du pouvoir d'autodétermination des individus et des groupes constitue dans cette perspective le critère d'évaluation cardinal des évolutions en cours et des politiques menées. Dans le monde anglo-saxon, la problématique de l'*empowerment* a cependant dû composer avec le retrait massif de l'Etat de ses responsabilités traditionnelles et s'est par ailleurs développée indépendamment des réflexions sur la réforme administrative (Bacqué/Almy, 2000).

L'originalité décisive de la réception allemande est au contraire d'avoir couplé modernisation de l'action publique et *empowerment* en faisant de la participation citoyenne l'un des vecteurs de la réforme administrative tout en affirmant que la stimulation d'une citoyenneté active (*aktive Bürgerschaft, Bürgerengagement*) devait constituer l'un des objectifs de celle-ci. Le nouveau management public et la citoyenneté active, au lieu de s'opposer, peuvent alors être considérés comme participant d'une même spirale vertueuse (Reichard/Röber, 2001 ; Herzberg, 2001 ; Schröder, 2002 ; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002). C'est ce que vise le concept « d'Etat stimulateur » (*aktivierender Staat*), mis en avant au niveau du *Bund*, qui entend favoriser une démocratisation en profondeur de la société et proposer des critères de régulation qui diffèrent sensiblement des critères marchands dont les néolibéraux se font les avocats. Dès lors, les citoyens ne sont plus seulement des « clients » des services publics, mais aussi leurs co-organisateur (*Mitgestalter*) (Herzberg, 2001). A Berlin, c'est sur la base de ce raisonnement que **les jurys citoyens ont pu être conçus comme l'une des dimensions de la réforme de l'action publique.**

L'écart est d'autant plus important que la thématique de la démocratisation (a) insiste sur le fait que l'offre institutionnelle de participation ne doit pas être confondue avec la mobilisation venant d'en bas (toutes deux doivent être développées mais impliquent des techniques différentes, relevant de la participation –*Beteiligung*– au sens strict et de la stimulation –*Aktivierung*) ; (b) et qu'à l'inverse de l'approche républicaine qui domine en France, la démocratisation ne vise pas seulement une intensification de la communication entre citoyens et décideurs politiques et administratifs : si le thème de l'administration de proximité (*Bürgernähe Verwaltung*) est bien présent, il se voit complété par l'idée d'une véritable démocratie participative où les éléments de démocratie directe viennent compléter les mécanismes classiques de la démocratie représentative (Reichard/Röber, 2001 ; Franke, 2002 ; Becker und alii, 2002). C'est par exemple dans cette optique que s'est développé un programme pilote, coorganisé par la Fondation Böckler (liée aux syndicats), la Fondation Bertelsmann et le *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie, visant à développer des budgets participatifs à l'échelle communale¹⁹.

¹⁹ Les deux fondations sont aussi engagées avec la KGSt dans le réseau « Communes du futur » (*Kommunen der Zukunft*), qui vise à soutenir les expériences de modernisation de la gestion publique communale, et elles participent au réseau fédéral « Etat moderne » (*Moderner Staat*), qui développe un objectif similaire visant l'ensemble des administrations publiques. Cf. les sites internet indiqués dans l'Annexe 4.

14. Le *Quartiersmanagement* berlinois

Un programme national

C'est en tout cas à la jonction du programme *Soziale Stadt* et du *Neues Steuerungsmodell* que le management de quartier va être proposé à l'échelle nationale comme un « instrument clé » (Becker et alii, 2002) de la réorganisation de l'action administrative dans les zones urbaines en difficulté. C'est en effet dans de telles zones que l'amélioration des services publics est la plus urgente, puisque (a) une politique active et efficace y est nécessaire pour inverser les spirales négatives, et que (b) l'engagement citoyen doit y être stimulé spécifiquement par l'Etat, faute de quoi les offres de participation politique risqueraient de rester des structures vides de tout contenu ou en tout cas délaissées par les populations les plus marginalisées. C'est donc d'abord dans les quartiers cibles de la politique *Soziale Stadt* que s'impose la création de cette structure publique nouvelle qu'est le management de quartier. A la fin des années 90, une petite moitié des communes concernées avaient déjà mis en place ce dispositif (Becker et alii, 2002).

Statutairement, les **managers de quartiers** ne sont pas sans rappeler les chargés de mission qui se sont répandus dans le cadre de la politique de la ville en France. Cependant, la définition de leur mission est assez spécifique. S'ils sont des acteurs clés, c'est parce que leur responsabilité territorialisée sur une zone peut permettre la mise en place d'une action intégrée (*integrierte Handlung*). Le management de quartier constitue la plaque tournante entre quatre espaces : l'administration, la politique, les habitants et le marché. Il doit à la fois contribuer à la coordination des différents acteurs publics sur le quartier, jouer un rôle de modérateur et de médiateur relativement aux différents intérêts en présence, et stimuler l'engagement citoyen. Cette dernière tâche passe notamment par la mise en place de réseau d'interconnaissance et de partenariat, en impulsant et en accompagnant des projets de développement locaux. Dans le cadre du programme *Soziale Stadt* ont ainsi été élaborées 16 techniques différentes (qui ont la plupart du temps des correspondants dans l'arsenal de la politique de la ville en France) pour stimuler une citoyenneté active, qui vont du sondage incitatif jusqu'à des fêtes de quartier en passant par le travail de rue et la formation de médiateurs (Franke, 2002). Le modèle du management de quartier a été présenté lors d'une conférence organisée par le *Bund* et les *Länder* en 1999 et il est disponible sur différents

supports d'information réalisés par l'Institut d'urbanisme allemand (DIFU) à destination des *Länder*.

Schéma sur le management de quartier.

Le cas berlinois

Le programme berlinois de « Management de quartier » s'inscrit dans un mouvement de modernisation de l'administration berlinoise débuté avec la mise en place du *Neues Steuerungsmodell* dans l'administration de la ville-*Land* à partir de 1994. Le principe de l'introduction du management de quartier a été adopté sous une coalition parlementaire CDU-SPD (chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates) en mars 1999, soit quelques mois avant la signature de la convention du *Bund* et des *Länder* lançant le programme *Soziale Stadt* sur l'ensemble du territoire fédéral. Il s'inscrit dans le cadre d'une réforme de fond de l'administration berlinoise, qui vise à se rapprocher davantage du *Neues Steuerungsmodell* : la troisième loi de réforme administrative est adoptée en mai 1999 par une très large majorité par l'Assemblée berlinoise, seul le PDS s'y opposant au motif que la participation des habitants s'y voit restreinte à la portion congrue (ce qui est effectivement le cas) (Graßmann, 2002).

L'Etat berlinois devient donc un « stimulateur-manager » des populations des quartiers en crise. Ce nouveau rôle est délégué au niveau du quartier à des structures privées, en majorité des bureaux d'urbanisme. La contractualisation de bureaux d'urbanisme pour une tâche essentiellement d'encadrement social peut surprendre mais s'explique facilement. L'administration du Sénat pour le développement urbain travaillait déjà depuis des années avec des bureaux d'urbanisme dans le cadre des périmètres de réhabilitations sur lesquels, dans de nombreux cas, le périmètre de management de quartier est venu se superposer. Il était tout naturel pour l'administration d'étendre les compétences de ces bureaux à la prise en charge du nouveau programme, en particulier parce qu'ils disposaient d'un ancrage sur le quartier et d'une connaissance du terrain particulièrement utiles pour assumer les nouvelles tâches de management. Beaucoup d'aménageurs appartenant à ces bureaux sont ainsi devenus managers de quartier. Leur rôle est le suivant:

- la **stimulation des habitants** pour qu'ils contribuent au processus de développement du quartier ;
- la **coordination de quartier**, qui passe par la mise en réseau des différents groupes d'intérêts et acteurs locaux et l'instauration d'une coopération entre les institutions, les associations locales, les entreprises privées et les bailleurs de logements ;

- **l'initiative et le suivi de projets** passant par la mise en place d'aides pour le développement de projets dans les domaines de l'aménagement de l'espace urbain et/ou des activités culturelles ou économiques.

Les compétences attendues des managers de quartiers sont pour l'essentiel le management, une connaissance des programmes de formation, des compétences « sociales » et des compétences en gestion économique et commerciale qui font souvent défaut aux membres des bureaux. Un bureau donnant sur rue est ouvert au public dans le quartier.

La politique de management de quartier a été conduite conjointement les deux premières années par l'administration du Sénat pour le développement urbain et par l'administration du Sénat pour le logement. Ces deux administrations ont fusionné en janvier 2001 pour former l'administration du Sénat pour le développement urbain. Le système de conduite du programme²⁰ est basé sur une coopération transversale entre les différents niveaux administratifs et institutionnels. Des réunions sont organisées au niveau du quartier, de l'arrondissement (*Bezirk*), du *Land* et du *Bund*. Les différentes instances sur lesquelles repose la coordination et l'animation sont les suivantes :

- Une **assemblée de pilotage** se tient environ tous les quinze jours dans le quartier. Elle réunit l'équipe de management de quartier, un représentant de l'administration du *Bezirk* et un représentant de l'administration du Sénat pour le développement urbain, un représentant des bailleurs sociaux du quartier, un représentant des habitants (souvent une personne d'une association de locataires) et selon les thèmes abordés des représentants des administrations publiques présentes sur le quartier et des acteurs privés locaux. Lors de ces réunions, sont discutées les décisions importantes concernant les choix de projets et leur développement (moyens par projet).
- Un **conseil d'orientation** se tient également au niveau du *Bezirk* réunissant l'administration du Sénat, le maire de *Bezirk* ou l'ensemble du conseil de *Bezirk*, l'équipe de management de quartier et, selon les cas, les acteurs privés ou publics concernés par les thèmes abordés. Lors de ces conseils sont discutées et votées les questions stratégiques de développement du quartier ainsi que les attributions de contrats.

²⁰ Cf. le schéma de conduite du management de quartier berlinois en annexe.

- L'administration du Sénat pour le développement urbain encadre et coordonne les bureaux privés en leur donnant régulièrement des orientations et des recommandations lors d'une réunion mensuelle réunissant les managers, appelée « **jour fixe** ». Le but de cette commission est l'application uniforme des prescriptions stratégiques dans l'ensemble des bureaux de management de quartier ainsi que les votes des différents programmes de financements qui relèvent du niveau d'administration du *Land*. Des administrations et des experts sont invités selon les thèmes abordés.
- Une **commission de pilotage** du secrétaire d'Etat se réunit deux à trois fois par an. Les employés des administrations du Sénat concernés par le programme transversal *Soziale Stadt* sont rassemblés : l'administration pour le développement urbain, l'administration pour l'école, le sport et la jeunesse, l'administration pour le travail, le social et les femmes et l'administration pour l'économie et la technologie, ainsi qu'un représentant nommé par le maire. Lors de ce conseil les difficultés concernant l'application du programme sont évoquées et des solutions sont proposées.
- Un **conseil consultatif** *Soziale Stadt* rassemble des experts de chacun des programmes d'actions dans les quartiers des différents *Länder* afin d'échanger les connaissances et les méthodes notamment en ce qui concerne les possibilités de financements et d'engagements privés dans le programme.

Le grand **principe du financement** du management de quartier reprend « l'approche globale » qui repose sur la mise à contribution de financements disponibles à tous les niveaux institutionnels, allant du quartier à la communauté européenne (FEDER²¹). Les financements ne sont pas limités aux ressources d'une administration mais mettent à contribution les subventions de toutes les administrations horizontales concernées par les thématiques du projet : marché du travail, soutien à l'économie locale, habitat et environnement de l'habitat, infrastructures sociales et culturelles, intégration sociale, école et formation, aide sociale et de santé. L'Etat fédéral a ainsi financé au total 100 millions de marks en 2000 pour le management de quartier berlinois, dont seulement 5.255.000 marks issus des financements du programme « *Soziale Stadt* ».

²¹ Le Fonds Européen pour le Développement Régional (FEDER) subventionne le management de quartier mais aussi les périmètres de réhabilitations et les mesures d'amélioration de l'habitat des grands ensembles dans le cadre de son programme « Infrastructures urbaines et sociales » qui s'élève pour la période 2000-2006 à 103,6 millions de marks pour Berlin-Est et à 32,4 millions de marks pour Berlin-Ouest. Les projets de lutte contre le chômage peuvent également être financés par le Fond Social Européen (FSE)

La politique de management de quartier a d'abord été votée pour une première période pilote de trois ans (1999-2001), qui a été reconduite par le Sénat jusqu'en 2008. Les contrats des bureaux locaux chargés du management de quartier sont d'une année, ce qui permet à l'administration du Sénat de ne pas reconduire le contrat l'année suivante en cas d'insatisfaction quant au travail fourni par le bureau. Le non renouvellement du contrat d'un bureau s'est produit deux fois dans un quartier et une fois dans un autre, soit au total trois fois en trois ans sur l'ensemble des quartiers de management berlinois. A travers les instances de pilotage et à travers un cadre contractuel de court terme, l'encadrement des bureaux d'étude par l'administration est donc étroit.

2. INSTITUTIONNALISER LA PARTICIPATION CITOYENNE

Dans ce dispositif, la participation citoyenne a été amenée à jouer un rôle croissant. Cette évolution a été possible sur la base d'une culture politique fortement marquée par les initiatives venues de la société civile (*Bürgerinitiativen*), particulièrement développée à Berlin, et par le recours à une méthodologie inventée en Allemagne dans les années 1970, la cellule de planification (*Planungszelle*).

21. La tradition des *Bürgerinitiativen*

Une multiplication des luttes sociales est observable dans toute l'Europe dans les années 1970, et marque un retour du débat public autour des formes de démocratie directe.

La culture des « nouveaux mouvements sociaux »

Ce mouvement sera important en Allemagne, où les mobilisations sont sans doute plus qu'en France marquées par des caractéristiques qui seront amenées à se développer plus largement par la suite. (a) Les initiatives de mobilisation sont de façon plus fréquente (ou en tout cas plus visible) que dans l'Hexagone le fait de citoyens mobilisés qui ne sont pas directement liés à un parti et au système politique institutionnel. (b) Elles sont également le produit de manifestations spontanées, ou du moins d'acteurs prenant des initiatives de façon décentralisée et travaillant en réseau plus que dans un cadre organisationnel rigide et hiérarchisé. (c) Proportionnellement, la place des luttes se déroulant hors du cadre « classique » du lieu de travail, et en particulier des luttes urbaines, est plus grande qu'en France. (d) Du fait de l'absence dans le système politique ouest-allemand de grands partis qui auraient défendu une alternative de société, les initiatives de citoyens, dès les années 1970 et malgré la phraséologie révolutionnaire de nombreux groupes extraparlimentaires à cette époque, apparaissent comme particulièrement réceptives aux nouvelles thématiques de la « gauche culturelle », marquées en particulier par une revendication d'autonomie personnelle en même temps que par une demande d'implication dans la prise de décision. (e) Du fait de l'inexistence d'une tradition « républicaine » qui tend à déqualifier les mobilisations partielles comme suspectes de défense égoïste d'intérêts particuliers et qui ne voit la garantie de

l'intérêt général que dans un Etat et des élus immunisés contre les influences communautaires et corporatistes, la légitimité des initiatives de citoyens dans le processus de prise de décision va être reconnue assez rapidement. L'ensemble de ces traits constitue la matrice des « nouveaux mouvements sociaux » qui émergeront progressivement à partir des années 1970 (Offe, 1997).

Une fois passées les « années de plomb » qui virent l'affrontement exacerbé d'un Etat tenté par le tout-répressif et des groupes terroristes d'extrême gauche, **les initiatives de citoyens vont contribuer à la formation d'une nouvelle culture** qui verra des mobilisations écologistes et pacifistes extrêmement impressionnantes dans les années 80, qui libéralisent en profondeur la société ouest-allemande. Elles débouchent sur la formation d'un nouveau parti, les Grünen. Au-delà de lui, une nouvelle génération qui en est issue va prendre le pouvoir dans nombre de postes de responsabilité, et notamment dans le SPD (le chancelier Schröder en est d'une certaine manière issu, car il fut actif dans le mouvement pacifiste). On comprend alors comment cette tradition de mobilisation citoyenne va pouvoir rencontrer dans les années 90 les problématiques de l'*empowerment* venues du monde anglo-saxon et trouver une légitimité institutionnelle alors même que l'intensité des mobilisations baisse très sensiblement.

Le symbole de Kreuzberg

Ces mouvements sont alors particulièrement importants à Berlin-Ouest, qui présente des caractéristiques sociologiques assez particulières. Dans l'arrondissement de Kreuzberg, où le mouvement est le plus fort, une population jeune et en recherche d'une culture de vie alternative représente à l'époque environ 25 % de la population. Ceci s'explique notamment par une mesure du *Bund* qui, pour favoriser l'implantation d'une population jeune à Berlin-Ouest dont le statut insulaire constituait un handicap, exemptait les jeunes berlinois du service militaire.

Parallèlement, la crise économique ne tarit pas le flot des critiques du modèle de la croissance. Au niveau urbain, la critique du modèle de la société de consommation qui « jette » ce qui apparaît comme inutile s'oppose à production de la ville selon les méthodes de « l'assainissement à coup de rasoir » (*Kahlschlagsanierung*) (K.Selle, 1999). La politique urbaine menée depuis les années 1960, qui consistait à détruire les immeubles anciens pour

les remplacer par des modernes, n'est plus acceptée par les habitants. Des associations de locataires émergent pour défendre le droit des habitants à rester là où ils vivent. C'est également la grande période des squats qui fleurissent dans tout l'arrondissement avant de se transporter pour partie à l'Est après la chute du mur. Avec la hausse des prix causée par la crise économique et la réduction des financements d'Etat, le processus de rénovation urbaine à Kreuzberg se trouve quasiment paralysé à la fin des années 1970. La participation des habitants au processus de réhabilitation urbaine apparaît alors comme la solution pour « débloquer » la situation. Des conseils de quartiers et des instances de quartiers sont créés. Ces dernières rassemblent des représentants des habitants, du *Land* de Berlin, du *Bezirk* de Kreuzberg et des aménageurs. Elles restent consultatives mais jouent un rôle important dans la circulation de l'information et l'émergence d'un consensus.

L'institutionnalisation de la consultation des habitants dans le cadre de la réhabilitation urbaine : de l'arrondissement à la ville

Ces méthodes de consultation des habitants dans le processus de rénovation et de réhabilitation urbaine vont donner naissance à un texte définissant les « *douze principes de la rénovation urbaine douce* » dans le *Bezirk* de Kreuzberg, qui est adopté par le Sénat en 1983. Ce texte a été actualisé et étendu à l'ensemble des *Bezirke* en 1993, date qui marque la mise en place d'une politique de réhabilitation lourde sur l'ensemble de Berlin. Le Sénat a défini en effet, entre 1993 et 1995, 22 périmètres de réhabilitation urbaine (*Sanierungsgebiete*) comprenant 81.500 logements pour une surface de 810 ha. Les bureaux d'urbanisme en charge de ces périmètres sont présents sur le quartier avec des bureaux locaux. Leur tâche de coordination va de l'instauration de la consultation des habitants pour les mesures de construction jusqu'à la mise en place de projets culturels. Des ateliers de participation des habitants sont organisés par exemple dans le cadre du réaménagement d'une place ou d'un espace de jeux. La participation reste cependant surtout limitée à la consultation imposée par le code de la construction. De plus, en contrepoint de la rénovation douce ont eu lieu des opérations phares d'urbanisme conduites par l'IBA. La politique urbaine continue d'avoir deux faces, grands projets sans concertation d'un côté, projets de proximité avec consultation de l'autre, sans qu'une véritable articulation entre les deux ait jusqu'ici été réellement envisagée.

22. Les cellules de planification (*Planungszellen*)

Aux côtés des *Bürgerinitiativen*, une autre tradition doit être prise en compte sans laquelle on ne saurait comprendre les jurys citoyens : celle des « cellules de planification » (*Planungszellen*). Sans être aussi importante que la première (chaque allemand comprend ce dont il s'agit lorsque l'on parle de *Bürgerinitiativen* alors que les *Planungszellen* sont beaucoup moins fréquentes et moins connues), elle constitue la première matrice intellectuelle et pratique dont est issue l'actuelle expérience berlinoise. Ce dispositif est étroitement lié à son inventeur, Peter Dienel, aujourd'hui professeur émérite à l'Université de Wuppertal (Dienel, 1997).

Agitée à partir de 1970, l'idée a commencé à être mise en pratique à partir de l'hiver 1972-73. Elle repose sur un double constat :

- **Contextuellement**, la politique institutionnelle entre dans une crise de légitimité durable, dont les années post-68 ne constituent qu'un sommet provisoire. Alors que les demandes de régulation s'accroissent dans les sociétés modernes, la bureaucratie se révèle comme de plus en plus incapable de remplir sans effets pervers toutes les tâches auxquelles elle doit faire face. Les systèmes politique et administratif se retrouvent ainsi surchargés au moment où, sous l'effet de l'évolution sociale et culturelle, les citoyens demandent de façon plus insistante à participer aux décisions.
- Or, **aucun des dispositifs qui existent dans les démocraties représentatives contemporaines ne s'avère adéquat** pour faire face à cette situation.

Les critères mis en avant par Dienel pour évaluer les performances et le caractère satisfaisant ou non des différentes modalités de participation peuvent être regroupés en quatre ensembles (Dienel, 1997, p. 36sq.) :

- Une **information suffisante** des participants, à la fois sur les problèmes et les solutions techniques potentielles et sur les désirs des personnes concernées (directement ou non) par la question.
- Une **motivation suffisante** et adéquate des participants.
- L'**immunisation contre les intérêts particuliers**, qu'ils soient extérieurs à la procédure (lobbies, groupes sociaux particuliers...) ou liés spécifiquement à l'organisation de la procédure de participation. Et,

réciroquement, la capacité à représenter de façon adéquate la société dans sa diversité.

- La **capacité à être utilisé de façon plus intensive** sans explosion des coûts et autres effets pervers.

Ainsi, pour se concentrer sur les canaux les plus participatifs, si **les partis** permettent d'organiser durablement une participation fortement motivée, ils présentent des carences graves du point de vue de l'action informée, du point de vue de l'influence des intérêts particuliers (qu'ils soient sociaux ou propres à l'organisation) dans la construction de l'intérêt général et du point de vue de leur représentativité sociale ; le coût matériel et humain de leur fonctionnement constitue par ailleurs un autre handicap. Les **référendums**, quant à eux, permettent certes de connaître avec précision les volontés des personnes concernées et sont par nature représentatifs de la société et en conséquence bien immunisés contre l'influence des lobbies de tout ordre ; ils sont cependant déficients en termes de qualité technique de l'information et dépendent de surcroît des motivations des citoyens à participer ; or, celles-ci ne sont pas garanties, *a fortiori* si le système est utilisé plus fréquemment (dans ce cas, son coût devient de plus rédhibitoire). Les **sondages** sont pour leur part à la fois moins coûteux et moins fragiles quant à la motivation des participants (il est plus facile de trouver mille personnes disposées à répondre à une enquête que des millions disposées à aller voter), mais ils partagent avec le référendum une carence forte en terme de décision informée. Les **initiatives de citoyens** sont de ce point de vue tout aussi insatisfaisantes, mais elles présentent en sus l'inconvénient d'être étroitement dépendantes des motivations fragiles qui poussent à une participation durable ; de plus, elles offrent presque par définition le flanc à l'imposition des intérêts particuliers et sont représentatives de la société dans son ensemble ; en tout état de cause, elles ne sauraient de façon crédible être multipliées à l'infini.

Le modèle des cellules de planification est conçu dans ce cadre comme la meilleure solution pour solutionner la crise de légitimité du système politique, contourner les problèmes engendrés par la bureaucratisation de l'action publique et permettre une véritable participation citoyenne. **La cellule de planification est un groupe réduit de citoyens tirés au sort et qui doivent, sur une période temporelle déterminée, travailler à des problèmes de planification publique en y cherchant des solutions en bénéficiant de l'aide de professionnels.** La planification dont il s'agit doit être conçue dans un sens très large : en fait, il s'agit de toute tâche d'élaboration, de proposition, d'évaluation ou de contrôle de l'action

publique. La proposition initiale de Dienel est de constituer des groupes de 25 personnes se réunissant sur durée limitée. Les principales caractéristiques du modèle sont les suivantes (Dienel, 1997, p. 79sq.) :

- La cellule de planification est organisée à **l'instigation d'une autorité légale** pour traiter d'une question particulière.
- La **discussion en petit groupe** permet un face-à-face favorable à l'expression de tous les participants. La cellule de planification travaille pour partie en plénière, pour partie en sous-groupes (par exemple de 5 personnes). Elle peut par ailleurs mener ses travaux en parallèles avec d'autres cellules, sur les mêmes thèmes ou sur des thèmes complémentaires.
- Dans leurs travaux, les citoyens sont **assistés par des techniciens** spécialistes des questions discutées et par des personnes spécialisées dans l'animation des discussions et la dynamique de groupe. L'action de ces professionnels doit être guidée par un impératif de neutralité vis-à-vis des débats des « profanes » tirés au sort de la cellule de planification.
- La cellule de planification peut procéder si elle le souhaite à des **auditions**, soit pour mieux connaître les points de vue des parties intéressées, soit pour avoir des expertises techniques supplémentaires ou contradictoires, soit pour tout autre motif qu'elle estime nécessaire pour élargir son point de vue.
- Les travaux s'étalent normalement sur 3 semaines, mais les **délais** peuvent le cas échéant être plus longs ou plus courts. Des moments plus spécifiquement réservés à l'information, à l'audition de personnes extérieures, à la discussion et à la décision doivent être explicitement aménagés. Une fois la session terminée, la cellule de planification est dissoute. Le cas échéant, c'est une nouvelle cellule sera désignée pour prolonger le processus. Une fois dissoute la cellule de planification, les personnes qui y ont participé ont cependant le droit d'être informées des suites données à leurs travaux.
- Une série de mesures doit **favoriser la participation** des personnes tirées au sort. Leur rôle doit être symboliquement valorisé, une indemnité leur est attribuée, des dispositions spécifiques (par exemple dans les relations vis-à-vis des employeurs ou pour la garde d'enfants) doivent le cas échéant être mises en place.
- La cellule de planification doit déboucher sur un avis ou une décision écrite sur le problème discuté. Cet avis ou cette décision prend un caractère public. En

général, le document publié s'appelle un « **rapport citoyen** » (*Bürgergutachten*) et c'est souvent sous ce nom que l'ensemble de la procédure est désigné.

- Cet avis peut selon les cas être simplement **consultatif**, ou il peut **lier les autorités** qui ont mis en place la cellule de planification. Il peut aussi constituer un rapport d'évaluation ou de contrôle.

Selon son concepteur, la cellule de planification a de nombreux avantages sur les méthodologies concurrentes sur chacun des quatre critères utilisés (information, motivation, immunisation par rapport aux intérêts particulier et capacité à être démultipliée).

(1) En combinant la discussion en petits groupes, l'appui d'experts techniques et les auditions de tiers lorsqu'elles s'avèrent nécessaires, la *Planungszelle* offre une structure qui **maximise le traitement de l'information**. Il faut préciser que les personnes tirées au sort ne sont pas forcément les personnes concernées et que l'information ou le savoir dont elles font preuve ne relèvent pas *a priori* du savoir pratique d'usage, même si celui-ci peut intervenir de surcroît, par exemple dans le cas d'une cellule de planification constituée au niveau micro-local. C'est essentiellement par la qualité d'organisation de la discussion que la rationalité technique des délibérations est maximisée, à travers un dialogue serré entre experts et profanes. Le dispositif permet une formation rapide des participants et il constitue un exercice de raison publique.

(2) En n'exigeant des tirés au sort qu'une participation ponctuelle, en valorisant symboliquement leur rôle et en s'appuyant sur une série de dispositions matérielles visant à faciliter la participation, la cellule de planification peut *a priori* compter sur une **motivation forte et stable** des participants. Celle-ci est d'ailleurs stimulée par la dynamique d'un travail en groupe où tous peuvent s'exprimer facilement et où les tirés au sort ont l'impression que leur avis compte et qu'ils apprennent en retour des choses.

(3) Le principe du tirage au sort constitue l'**une des meilleures garanties contre le poids unilatéral que les intérêts privés font habituellement peser sur les procédures participatives et démocratiques**. Tous les citoyens ont une chance égale de se voir tirer au sort, un peu comme dans un sondage, mais à la différence près, et elle est capitale, que la qualité de l'information est très faible dans les sondages et que ceux-ci ne sont pas faits pour

favoriser une délibération de qualité²². En bénéficient en particulier les citoyens membres de classes sociales qui participent en général moins que les autres à la vie politique, ce qui assure une bonne représentativité de l'ensemble de la population. En même temps, le fait que le dispositif soit temporaire et qu'il ne puisse se renouveler qu'en sélectionnant d'autres personnes évite qu'il se bureaucratise et qu'il génère par lui-même des intérêts particuliers. Est ainsi évitée la tendance lourde, étudiée par Max Weber et Roberto Michels au début du siècle, des organisations à se constituer en sphère dotée d'intérêts propres contre les bases qu'elles sont censées servir. Dans la cellule de planification, tout est institué de telle sorte à favoriser le fait que les discussions soient tournées vers l'intérêt général plutôt que vers la défense ou la représentation des intérêts particuliers. Même l'aide technique fournie par les professionnels de la planification et les animateurs des débats doit être examinée de façon critique pour s'assurer que les *habitus* des professionnels ne viendront pas peser insidieusement dans les délibérations. **C'est à la fois parce que la cellule de planification peut faire un travail bien informé et parce qu'elle est à l'abri des intérêts particuliers qu'elle effectue un travail qui peut être qualifié de particulièrement rationnel.**

(4) Enfin, de par sa taille modeste et par la simplicité relative de son dispositif, **la cellule de planification peut être facilement reproduite**. Si elle a un coût, il est n'est pas démesuré et cet instrument pourrait être généralisé à relativement peu de frais. La qualité de ses délibérations constitue d'ailleurs un gage d'économies indirectes qui compense, et au-delà, les dépenses liées à sa mise en place.

Peter Dienel avance que la cellule de planification constitue une forme de participation sur le fond plus prometteuse que les mobilisations spontanées des citoyens dans l'espace public. Les *Bürgerinitiativen* ne travaillent généralement l'information que de façon très unilatérale. Elles favorisent des discussions fortement émotionnelles, là où la cellule de planification permet de développer le débat objectif. Alors que la cellule de planification bénéficie d'une forte représentativité sociologique, les initiatives de citoyens sont l'œuvre de groupes particuliers se battant pour des intérêts spécifiques. Si ceux-ci peuvent être légitimes, les *Bürgerinitiativen* ne peuvent par elles-mêmes assurer la médiation et surtout l'évaluation des intérêts

²² Les cellules de planification se rapprochent par contre des « sondages délibératifs » prônés par J. Fishkin (*The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven, 1997²) et qui ont été quelquefois mis en œuvre de façon expérimentale. Les conférences citoyennes qui ont été organisées dans plusieurs pays d'Europe se situent quand à elle entre le sondage délibératif et la cellule de planification.

particuliers, et encore moins la primauté de l'intérêt général, ce pour quoi sont précisément créées les *Planungszellen*. Celles-ci vont au-delà de l'horizon local, sectoriel ou corporatif qui est généralement celui des mobilisations associatives.

Il n'est pas lieu ici de se livrer à une évaluation abstraite de l'argumentation qui sous-tend le dispositif de la *Planungszelle*. L'ouvrage de Dienel n'était pas une grande œuvre théorique. Sa vision de la délibération et du lien entre cellule de planification et espace public était assez limitée ; elle n'offrait pas une explication forte de la façon dont les cellules de planifications qui étaient censées être tournées vers l'intérêt général pouvaient se combiner avec la médiation des intérêts que constitue la politique ordinaire ; elle n'étudiait pas davantage en profondeur la façon dont la participation institutionnelle et la participation extra-institutionnelle des mouvements sociaux pouvaient s'articuler ; elle n'envisageait que de façon sommaire la façon dont les habitus sociaux des personnes tirées au sort peuvent peser dans une structure de ce type... Plus que de son ampleur de vue, le livre tirait sa force de la simplicité et de la cohérence du dispositif qui constituait son objet, de la systématisme avec laquelle la procédure était pensée et de la préoccupation éminemment pratique avec laquelle il avait été rédigé. D'une certaine manière, Dienel proposait un « kit » institutionnel avec mode d'emploi et proposition d'assistance technique à l'appui, et il obtint un certain succès en ce sens. Plusieurs dizaines d'expériences ont à ce jour eu lieu en Allemagne, très souvent avec la collaboration de Dienel et de l'Institut qu'il dirigeait, qui respectèrent en général d'assez près le schéma originellement proposé. Elles furent effectuées par des autorités institutionnelles aux couleurs politiques fort diverses. Parmi les dernières en date, on peut mentionner en 2002 le *Bürgergutachten* sur la révision du plan directeur de la ville de Regensburg et celui sur la protection des consommateurs en Bavière, une ville et un *Land* tous deux dirigés par la CSU, la très conservatrice démocratie-chrétienne de cette partie de l'Allemagne²³. Le succès relatif de ces initiatives a fait que leur méthodologie a été spontanément reprise et adaptée de façon pragmatique dans beaucoup d'autres lieux. En dehors d'Allemagne, les cellules de citoyens ont été introduites dans plusieurs pays et notamment en Grande-Bretagne et en Espagne. Dans ces pays, l'influence de Dienel fut initialement non négligeable, car des personnes qu'il avait formées jouèrent un rôle clef dans la diffusion du dispositif, mais d'autres s'y intéressèrent

²³ *Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern, im Auftrag des bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz*, München, 2002; *Perspektiven für Regensburg. Bürgergutachten zur Neufassung des Stadtentwicklungsplans für Regensburg*, Wuppertal, Februar 2002.

aussi et les expériences s'éloignèrent en conséquence d'une stricte reproduction du modèle originel²⁴.

23. Institutionnaliser la participation citoyenne

Ce n'est cependant que progressivement que Berlin s'est tourné vers cette méthodologie. Dans cette ville, les premières mesures de participation des habitants concernaient essentiellement la réhabilitation et la planification urbaines. Ce thème est resté un point fort et la participation a pu être organisée en ayant recours à une multiplicité de dispositifs, depuis les ateliers de planification avec les habitants aux réunions ouvertes en passant par des forums divers réunissant aménageurs, architectes et politiques. Une illustration de ce type de participation est par exemple la mise en place dans un quartier d'un atelier de travail rassemblant architectes et habitants pour l'aménagement d'une place ou d'un jardin public.

Avec la diffusion des thématiques du Nouveau modèle de management public, un élargissement de la participation des habitants au-delà du champ de l'urbanisme et de l'aménagement est aujourd'hui officiellement à l'ordre du jour. Ainsi Klaus Wowereit, maire de Berlin, explique que « *les citoyennes et les citoyens doivent être le point de référence pour l'administration de Berlin. Ils doivent être des partenaires de l'administration [qui est développée] en un prestataire de services moderne* »²⁵. Selon les termes du programme de la coalition SPD-PDS (2001-2006) actuellement au pouvoir, cela passe par la mise en place d'une « administration de proximité » (*bürgernahe Verwaltung*) qui doit être « accueillante pour ses citoyens » (*bürgerfreundliche Verwaltung*). Ce concept est concrétisé par la mise en place de plusieurs dispositifs.

Des dispositifs variés

- Le premier vise à **déconcentrer les administrations en jouant sur la proximité** (et peut-être à contrer les effets de la recentralisation partielle que constitue la division par deux du nombre des *Bezirke*, à travers leur fusion en janvier 2001, afin de réaliser des économies financières). Il consiste à implanter soixante antennes décentralisées de la mairie au service des citoyens (*Bürgerämter*) dans l'ensemble des *Bezirke* (5 par

²⁴ Cf. notamment Font/Blanco, 2001 ; Font, 2001 ; Blanoc, 2001 ; Sanchez, 2000.

²⁵ Discours de Klaus Wowereit le 21 février 2002 devant la chambre des députés de Berlin expliquant les orientations de sa politique gouvernementale.

Bezirk). Chacune de ces *Bürgerämter* concentre les prestations des différents services de l'administration berlinoise dans le but de les rendre les plus accessibles possible.

- **L'e-gouvernement** consiste à mettre toutes les prestations de services de l'administration sur Internet²⁶ (informations, formulaires etc.). L'administration entend ainsi devenir une « administration interactive » (*interaktive Verwaltung*) : les citoyens peuvent déposer leurs remarques et requêtes dans des messageries électroniques, et l'administration consulte en retour les citoyens sur différents thèmes. Le développement urbain reste là encore précurseur. Ainsi, lorsque l'on circule à travers les différents sites Internet des services de l'administration berlinoise, seul le site de l'administration du Sénat pour le développement urbain propose une réelle consultation des citoyens. Des questions sont posées auxquelles les internautes doivent répondre par oui ou par non : Doit-on conserver l'interdiction générale de faire des barbecues dans les parcs ? Est-ce que Berlin doit poser sa candidature comme lieu d'accueil des jeux olympiques de 2012 ? et une vingtaine d'autres questions du même type²⁷. Ces formes de participation restent cependant consultatives et l'on est encore assez loin des citoyens réellement co-organisateurs (*Mitgestalter*) annoncés dans les programmes politiques.
- **La politique de management des quartiers en crise** reste celle qui offre le plus de possibilités de participation aux habitants en comparaison des politiques menées localement par les autres administrations du *Land*. Berlin apparaît de ce point de vue comme particulièrement novatrice. Dans les quinze quartiers de management créé en 1999, différentes formes de participation ont ainsi été expérimentées. On peut notamment citer **des forums ou réunions de quartiers** rassemblant des habitants, des représentants de l'administration du Sénat et du *Bezirk* dans lesquels sont discutées les orientations du développement du quartier²⁸ ; **des cellules de planifications** (*Planungszellen*) élaborant les priorités de développement du quartier qui ont été réalisées dans trois quartiers ; ainsi que certaines des **méthodes anglo-saxonnes de planification urbaine participative** : « *planning for real* » (aménagement d'un espace vert au moyen d'une maquette réalisée par les habitants) et « *open space* ».

²⁶ Le site du *Land* de Berlin est : www.berlin.de.

²⁷ La participation au forum de discussion Internet du Sénat est cependant aujourd'hui assez limitée : au 11 août 2002, le nombre de messages déposés s'élevait seulement à 347.

²⁸ Les managers du quartier de Moabit West ont utilisé une parade de tambours associée à une distribution de ballons et de tracts pour informer les habitants du quartier d'une de leur réunion (Grand atelier d'idées pour le quartier) et ont obtenu de cette manière la présence de 100 habitants.

Du petit Fonds d'actions aux jurys citoyens

En dehors des mesures très concrètes liées à l'aménagement d'un espace public, la majorité des processus de participation n'ont cependant pas été réellement pris en compte par les politiques locaux et ont gardé de ce fait un caractère consultatif. La première mesure de participation réelle a été mise en place au cours de la deuxième année du programme (octobre 2000) de management de quartier avec la mise à disposition dans chacun des quinze quartiers d'une petite enveloppe budgétaire pour la réalisation de projets d'habitants. **Ce fonds d'action (*Aktionsfonds*), d'un montant de 15.000 euros par an et par quartier** est attribué par un conseil composé d'un petit groupe d'habitants qui se sont portés volontaires (généralement lors de forums de quartier organisés au préalable par les managers), de représentants des forces vives locales (directeur de l'école par exemple) et d'un représentant de l'administration du *Bezirk*. L'administration du Sénat n'a imposé ni une composition, ni un nombre fixe de participants. Ces déterminations ont été laissées à l'appréciation des managers de quartiers ce qui a conduit à quelques différences dans la composition du conseil d'attribution d'un quartier à l'autre. Les conseils sont cependant généralement restreints (entre 5 et 8 personnes). Les projets déposés par les associations du quartier ne peuvent être subventionnés qu'à hauteur de 500 euros maximum. Le petit fonds d'action est une mesure à long terme qui n'est pas aujourd'hui remise en cause.

Cependant, la grande innovation du programme de management de quartier en termes de participation, celle qui constitue le centre du présent rapport, est le processus expérimental des **jurys citoyens** mis en place en 2001. Le Sénat de Berlin a mis à disposition pour une période de deux ans dans chacun des quartiers de management, et ce quelle que soit leur taille (les quartiers comprennent entre 5.000 et 28.000 habitants), un demi-million d'euros qui doit être attribué par des jurys d'habitants.

II. LE DISPOSITIF DES JURYS : GENESE, FONCTIONNEMENT, PREMIERS RESULTATS

Le dispositif des jurys citoyens de Berlin constitue aujourd'hui l'une des pointes expérimentales d'une politique plus vaste de modernisation de l'administration publique et d'action prioritaire en direction des quartiers défavorisés. En effet, ils incarnent à l'échelon de la proximité l'idée d'une décentralisation et d'une simplification de l'action publique, en même temps qu'ils fournissent une méthodologie qui permet la participation citoyenne qui semble être une clef de voûte de l'Etat stimulateur. Parallèlement, ils donnent une visibilité plus grande au dispositif de management de quartier, dont ils constituent un atout important. C'est d'ailleurs ce que reconnaît le Chancelier Gerhard Schröder devant le Congrès *Soziale Stadt* de Berlin, en mai 2002 : « *Ce programme [de ville sociale] ne pourra déboucher qu'en s'appuyant sur la plus grande participation possible des citoyens. Les habitants sont les mieux à même de savoir quels sont les problèmes urgents qui affectent leurs quartiers. Et nous ne les gagnerons à un travail commun que s'ils ont aussi à décider quelque chose. C'est ce qui s'est passé dans certaines communes où un Fonds de quartier a été mis à disposition et sur lequel les citoyens peuvent décider dans le cadre d'un travail commun avec l'administration. Berlin, par exemple, a de ce point de vue réalisé une expérience intéressante* » (Schröder, 2002).

Comment ce dispositif a-t-il été mis en place ? Quelles en sont les principales caractéristiques ? Comment ont été évalués ses premiers résultats ? C'est à ces questions que nous allons répondre successivement au cours de cette seconde partie.

1. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF EXPERIMENTAL

Si le pas consistant à donner aux habitants des quartiers en difficulté une compétence décisionnelle dans les projets concernant l'évolution urbaine, sociale et culturelle de leur lieu de vie était assez logique dans le contexte que nous avons analysé, il était cependant loin d'être automatique. Pour preuve, Berlin est avec ce dispositif qui a peu d'équivalents l'une des villes les plus en pointes en Allemagne quant à la participation des habitants. Comment cette étape a-t-elle été franchie ?

Si l'idée d'un accroissement de la capacité de décision directe des citoyens était dans l'air et qu'elle était appelée par nombre de discours à l'échelle du *Bund* et de la ville, la décision concrète de mettre en place des jurys citoyens a été prise par Peter Strieder, Sénateur SPD responsable du Développement urbain depuis 1996. Les Sénateurs sont des équivalents des adjoints au maire français, mais ils exercent à la fois les compétences des communes et celles des *Länder* du fait du statut particulier de Berlin. De plus, le modèle allemand laisse à chacun des membres des gouvernements fédéraux, régionaux et municipaux une autonomie de décision beaucoup plus large et le chef de l'exécutif, une fois celui-ci constitué, n'est légalement qu'un *primus inter pares*. Comme l'explique la directrice de l'administration du Sénat pour le développement urbain, Monica Schümer-Strucksberg (partisane convaincue de la démocratie participative et qui a joué, en dehors des feux de la rampe, un rôle décisif dans la conception et la mise en place du processus), le motif personnel à la prise d'une telle décision est « *qu'un homme politique aime toujours avoir une nouvelle idée* » dont il puisse faire son emblème. Celle de Peter Strieder fut d'attribuer à chaque quartier un million de marks²⁹ (issus du budget communal berlinois) dont seuls les citoyennes et citoyens devaient décider l'attribution. Le sénateur Strieder, maire de Kreuzberg de 1992 à 1996 et engagé politiquement depuis les années 1980, était (et est encore) très empreint de la culture de participation de cet arrondissement. Sous sa direction, son administration se signala dès la coalition CDU-SPD sous la direction de Eberhard Diepgen (CDU) comme l'une des plus en pointe dans la modernisation de l'administration et l'association des habitants à la prise de décision. Il continua d'exercer son mandat de sénateur malgré les changements de coalition

²⁹ 1 million de marks = 511.292 euros

qui virent le SPD prendre la direction de la ville, d'abord en coalition avec les Grünen puis avec les néo-communistes du PDS. Cette action dans la durée contribua sans doute à permettre le développement de dynamiques expérimentales. Fort de son expérience à Kreuzberg, où les structures de participation tendent à être monopolisées depuis les années 1970 par les mêmes associations, soupçonnées porteuses de lobbies particuliers, le sénateur Strieder affirma également dans son projet initial vouloir permettre à tous de participer, et en particulier à ceux qui ne participaient pas jusqu'alors.

11. Le choix d'un modèle mixte

Le développement d'une méthodologie adéquate fut confié à l'administration du Sénat pour le développement urbain à l'automne 2000. Pour ce faire, cette dernière forma un groupe de travail composé des membres de l'administration du Sénat, de managers de quartiers ainsi que de représentants des maires des communes d'arrondissement. Le groupe de travail étudia trois modèles principaux inspirés notamment d'expériences européennes (RFA, Angleterre, Pays-Bas) :

- Un modèle basé sur **l'élection d'un candidat** : des candidats se présentent avec un programme pour l'utilisation du million de marks et la population vote pour l'un des candidats. Ce modèle présentait, selon le groupe de travail, le gros désavantage de devoir mobiliser une partie du budget pour des frais de campagne.
- Un modèle basé sur **l'élection d'un projet**. Les habitants votent pour un projet par exemple par l'intermédiaire d'un bulletin qui leur serait envoyé directement à leur domicile et sur lequel ils devraient cocher le projet de leur choix. Le problème principal de ce modèle était ici l'information de la population sur les différents projets candidats.
- Un modèle basé sur la constitution d'un **jury représentatif** de la population désigné par l'administration et chargé d'attribuer le million à des projets candidats, inspiré du modèle des jurys des concours d'urbanisme et d'architecture. Les principales difficultés de ce dernier projet concernaient sa légitimité au regard de la population et de l'administration, ainsi que le risque de le voir contrôlé par des lobbies porteurs de projets.

C'est finalement le modèle du jury qui a été retenu par le groupe de travail et qui a été développé grâce à l'apport de modèles déjà existants. Le problème de la légitimité du jury a

notamment été résolu par l'**utilisation du tirage au sort dans le registre des habitants** pour le choix des participants, issu du modèle de la cellule de planification (*Planungszelle*). En Allemagne, tous les habitants doivent s'enregistrer auprès des services de police, quelle que soit leur nationalité, dès lors qu'ils résident de façon stable dans une ville. Ainsi, la base à partir de laquelle les jurés sont tirés au sort inclut les étrangers résidants. L'administration du Sénat pour le développement urbain présentait ainsi les avantages de ce mode de sélection dans une brochure relatant l'expérience de *Planungszelle* menée en 1999 dans le quartier de Wrangelkiez (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 1999) :

- Il « *garantit une **hétérogénéité des participants** aussi bien au niveau de l'âge, de la condition sociale que de la nationalité* » et « *permet à des personnes qui normalement n'auraient pas de contacts de discuter ensemble* ».
- Il évite le contrôle de la structure par des lobbies locaux et garantit la **neutralité des participants**.
- Il **incite des personnes à participer** qui généralement ne sont pas impliquées dans les processus de participation des habitants et offre ainsi à tous une possibilité de s'exprimer et de mieux comprendre le processus de décision politique.
- Il « *légitime les résultats* » et permet de « *débloquer* » des situations, y compris en prenant des « *décisions impopulaires* ».

L'administration du Sénat pour le développement urbain ne voulait cependant pas exclure totalement du processus les associations et les personnes individuelles déjà engagées dans le management de quartier. Il fut donc choisi un **modèle mixte** de jury, composé d'une part majoritaire d'habitants tirés au sort et d'une part de représentants des forces vives locales.

Le modèle fut soumis au Sénateur Strieder, qui l'accepta sans modifications et le porta devant la chambre des députés en décembre 2000. La coalition SPD-CDU adopta le projet en même temps que le budget 2001 de la Ville de Berlin. La mise en place des jurys s'effectua entre janvier et mai 2001, date à laquelle les jurys ont été constitués et ont commencé leur travail. La phase décisionnelle et la phase de mise en place de ce processus ont donc été très rapides, puisque la première s'est déroulée sur à peine trois mois et la seconde sur cinq mois. Au-delà d'une accélération des rythmes qui n'étaient sans doute pas sans rapport avec les échéances électorales, cette rapidité fut largement permise du fait de l'existence d'expérimentations antérieures allant dans la même direction, et grâce au fait qu'avec la réforme engagée de

l'administration berlinoise, avec la montée en puissance du programme *Soziale Stadt* et avec la mise en place préalable du management de quartier, une série d'acteurs étaient disponibles pour s'engager dans le processus et le faire avancer.

12. Objectifs et critiques

En mettant en place les jurys et les fonds de quartier l'administration du Sénat avançait trois grands objectifs (Empirica, 2002) :

- **La stimulation des habitants afin qu'ils s'engagent dans le développement du quartier et y apportent leur compétence propre.** La compétence et la responsabilité dans la décision d'attribution des financements permettant de soutenir des mesures importantes pour le quartier doivent être en partie déplacées du niveau des « professionnels » vers les habitants.
- **L'amélioration de la perception publique du management de quartier,** grâce à la stimulation des membres du jury, aux répercussions du travail de celui-ci auprès des habitants et grâce aux moyens supplémentaires mobilisés. Dans tous les quartiers, la mise en place du jury s'est accompagnée d'un travail intensif de publicité, et l'intérêt des médias pour le nouveau processus et son caractère innovant a été assez important.
- **L'élargissement des mesures en place** grâce à l'apport des habitants. La possibilité pour les habitants de proposer et d'adopter directement des projets doit renforcer les mesures de consultation des habitants du programme « *Soziale Stadt* » déjà en place et doit garantir la définition d'actions prioritaires pour ces derniers.

L'idée du Sénateur fut cependant en butte à de **nombreuses critiques**. Celles-ci vinrent tout d'abord de l'intérieur de **l'administration du Sénat** pour le développement urbain, nombre de responsables étant « irrités » que l'on remette en cause leur travail et leurs modes de décision par la mise en place d'un mécanisme de décision dont ils seraient exclus³⁰. Les critiques principales sont cependant venues des **politiques**. Les représentants de l'opposition, tout d'abord, ont dénoncé au-delà des jurys le mode de régulation centralisé du management de quartier dans son ensemble, qui leur paraît être en contradiction avec le discours politique dominant qui affirme vouloir instaurer plus de décentralisation des compétences du niveau du *Land* vers les communes d'arrondissement. En effet, dans la conduite du programme *Soziale*

³⁰ Entretien avec la directrice de l'administration du sénat pour le développement urbain.

Stadt, le rôle de ces dernières s'est en grande partie limité au consultatif (notamment dans le cas du projet des jurys citoyens). Le principe même du jury a également été fortement critiqué en ce qu'il impliquait une participation directe qui, pour certains politiques, remet en cause leur rôle et leur légitimité de représentants. Enfin, **certaines associations** actives au niveau des *Bezirke*, particulièrement à Kreuzberg, ont exprimé un grand mécontentement ; elles ont vu dans le processus un moyen de diminuer leur capacité d'action et ont particulièrement contesté que l'on ne les ait pas consultées sur la décision de mise en place des jurys citoyens.

Malgré les critiques, le processus a cependant été accepté par les *Bezirke*, notamment car il s'agissait d'une offre de **moyens supplémentaires** sur les quartiers en difficultés de leur territoire. Les jurys et les fonds de quartiers ont cependant été définis comme un projet expérimental ponctuel et une éventuelle reconduite du processus est aujourd'hui incertaine, aussi bien pour des raisons financières (le budget berlinois subit des restrictions draconiennes) que pour des raisons politiques : la nouvelle répartition des pouvoirs qu'ils instaurent potentiellement entre représentants politiques traditionnels et simples citoyens, qui s'est fortement révélée lors de la première phase expérimentale, suscite bien des frictions.

Chronologie succincte relative à la réforme administrative et de la mise en place des jurys

<i>Dates</i>	<i>Evènements politiques ou administratifs</i>
1990	- Walter Momper (SPD) est élu maire de Berlin réunifiée. - Débuts du développement du « nouveau modèle de management public » (<i>Neues Steuerungsmodell</i>) au niveau des <i>Länder</i> par le KGSt (Organisme de coopération entre les Villes allemandes).
1991	Eberhard Diepgen (CDU) est élu maire de Berlin.
1993	- Mise en place des périmètres de réhabilitation urbaine à Berlin. - Débuts de la « politique de la ville allemande » avec le programme « Quartiers ayant particulièrement besoin de réhabilitation » du <i>Land</i> de la Rhénanie du Nord Westphalie.
1994	<u>Mai</u> : Première loi de réforme de l'administration du <i>Land</i> de Berlin : « Nouveau modèle de management public » (<i>Neues Steuerungsmodell</i>) : budget global des <i>Bezirke</i> .
1995	- Programme de lutte contre la pauvreté à Hambourg (Ville- <i>Land</i>) : conception du management de quartier.
1996	Conférence interministérielle des <i>Länder</i> (ARGEBAU) sur le thème « Les polarisations sociales dans la ville ».
1997	Audition des <i>Länder</i> pour le réajustement des subventions d'urbanisme par la commission du <i>Bundestag</i> pour l'aménagement de l'espace, du bâti et de l'urbanisme.
1998	- <u>27 octobre</u> : Gerhard Schröder (SPD) est élu chancelier de l'Allemagne fédérale. - Deuxième loi de réforme de l'administration du <i>Land</i> de Berlin : décentralisation de compétences du niveau central vers les <i>Bezirke</i> . - <u>Automne</u> La coalition SPD-Grünen du <i>Bundestag</i> adopte le programme « <i>Soziale Stadt</i> ».
1999	<u>Mars</u> : mise en place du programme de management de quartier à Berlin. <u>Mai</u> : Troisième loi de réforme de l'administration du <i>Land</i> de Berlin : Réforme de fond mais la place donnée à la participation des habitants reste limitée. <u>Juillet</u> : Signature de la convention du <i>Bund</i> et des <i>Länder</i> pour la mise en place du programme commun « <i>Soziale Stadt</i> » sur l'ensemble du territoire fédéral.
2000	<u>Octobre</u> : Mise en place d'une petite enveloppe budgétaire de 30.000 marks pour la réalisation de projets d'habitants dans chacun des quinze quartiers de management berlinois. <u>Décembre</u> : Adoption du dispositif des jurys citoyens et du fonds correspondant de 15 millions de marks par le Sénat de Berlin à l'occasion de l'adoption du budget municipal de la Ville 2001.
2001	<u>Juin</u> : Le scandale financier touchant des élus CDU berlinois aboutit à un changement de coalition au Sénat de Berlin : passage d'une coalition CDU-SPD à une coalition SPD-Grünen. Le nouveau programme municipal affirme vouloir instaurer plus de démocratie locale et de participation des habitants. <u>16 juin</u> : Klaus Wowereit (SPD) est élu maire de Berlin. La participation des habitants est un élément central de son programme. - <u>Printemps</u> : Constitution et début du travail des jurys citoyens dans chacun des quinze quartiers de management. - <u>21 Octobre</u> : Les élections municipales débouchent sur une coalition SPD-PDS à Berlin. La participation des habitants est un élément important du programme.
2002	<u>Mai</u> : Congrès du <i>Bund</i> et des <i>Länder</i> « Bilan intermédiaire du programme <i>Soziale Stadt</i> » à Berlin. - Re conduite du programme de management de quartier berlinois jusqu'en 2008, deux nouveaux quartiers s'ajoutent au dispositif.

Elaboration : Koehl/Sintomer 2002

2. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES D'UN DISPOSITIF ORIGINAL

21. La composition des jurys : un « forum hybride »

Le jury d'attribution du fonds de quartier présente une forme hybride, puisqu'il est composé au minimum de 51 % d'habitants tirés au sort dans le registre des habitants du quartier³¹ et de 49 % maximum de représentants des « forces vives » locales³². Sa taille est limitée : le nombre de membres doit être proportionnel au nombre d'habitants du quartier selon le principe un membre et un représentant pour 1000 habitants, chacun ayant un remplaçant. Bien que le règlement³³ imposé par l'administration du Sénat pour le développement urbain autorise que la part des membres du jury tirés au sort dans le registre des habitants soit supérieure à 51 % et même atteigne les 100%, la plupart des jurys ont été constitués sur la base 51%-49%. Réunissant dans un même espace de discussion de simples habitants, des associatifs et des professionnels (en l'occurrence, ici, les managers de quartier), les jurys berlinois constituent un bon exemple de « forum hybride » (Callon et alii 2001).

Dans tous les quartiers, le nombre de personnes contactées a été largement supérieur au nombre de places dans le jury.

Les habitants tirés au sort ont été invités personnellement à participer par une lettre co-signée du maire du *Bezirk* dans lequel se situe le quartier et du Sénateur pour le développement urbain. Les personnes intéressées ont dû retourner un coupon-réponse aux managers de leur quartier. En moyenne, dans les quinze quartiers de management, seules 20% des personnes tirées au sort et contactées par courrier ont répondu. Dans le quartier de Wrangelkiez, par exemple, sur les 250 personnes tirées au sort et contactées, 34 ont donné leur accord (soit 13,6% des contactés) et 16 ont finalement participé. Il n'est cependant pas possible d'établir un taux de refus au sens strict à partir de ce taux de réponses positives. En

³¹ Tout habitant berlinois, quelque soit sa nationalité a l'obligation de s'inscrire dans le registre des habitants auprès d'un bureau de police. Il n'est par contre pas obligatoire d'informer l'administration lors de son déménagement du quartier, ce qui fait que beaucoup d'inscrits ne vivent en réalité plus dans le quartier. Le document confirmant l'inscription d'un habitant lui est cependant demandé lors de toutes ses démarches administratives.

³² L'âge minimum pour participer est de seize ans.

³³ Voir traduction du règlement-cadre des jurys citoyens réalisé par l'administration du Sénat pour le développement urbain en annexe.

effet, s'il est obligatoire, lorsque l'on emménage à Berlin, de s'inscrire dans le registre des habitants (dans lequel les membres ont été tirés au sort), il n'est pas obligatoire de signaler son départ dans une autre ville. Le nombre d'inscrits dans le registre est donc supérieur au nombre d'habitants réels puisqu'il comprend de nombreuses personnes qui n'habitent plus, en réalité, dans le quartier, et qui ne seront rayées des listes qu'*a posteriori*, lorsque l'administration du nouveau lieu d'habitation aura transmis la nouvelle du déménagement à l'administration berlinoise. Dans le taux de non-réponses de 80 % est donc compris le taux de refus plus le taux de personnes n'habitant plus dans le quartier et n'ayant donc pas reçu le courrier d'invitation à participer. Par ailleurs, le nombre de personnes contactées étant largement supérieur au nombre de personnes nécessaires aux jurys, les relances ont été faibles ou inexistantes³⁴.

Dans la plupart des cas, face au nombre important de réponses favorables, il a fallu faire une deuxième sélection pour l'attribution des places. L'administration du Sénat a laissé les modalités de cette seconde sélection à l'appréciation des managers. Certains ont choisi les membres de façon qualitative parmi les réponses positives afin de constituer un groupe le plus représentatif possible de la population locale, les critères généralement mis en avant étant l'âge, la nationalité, le sexe et la profession (mais pas, il vaut la peine de le noter, le diplôme ou les revenus, renseignements qui n'étaient normalement pas à la disposition des managers car ils n'avaient pas été demandés aux habitants). La définition de ces critères et leur appréciation quantitative ont été effectuées de façon pragmatique sans être véritablement théorisée. D'autres managers ont préféré effectuer un second tirage au sort.

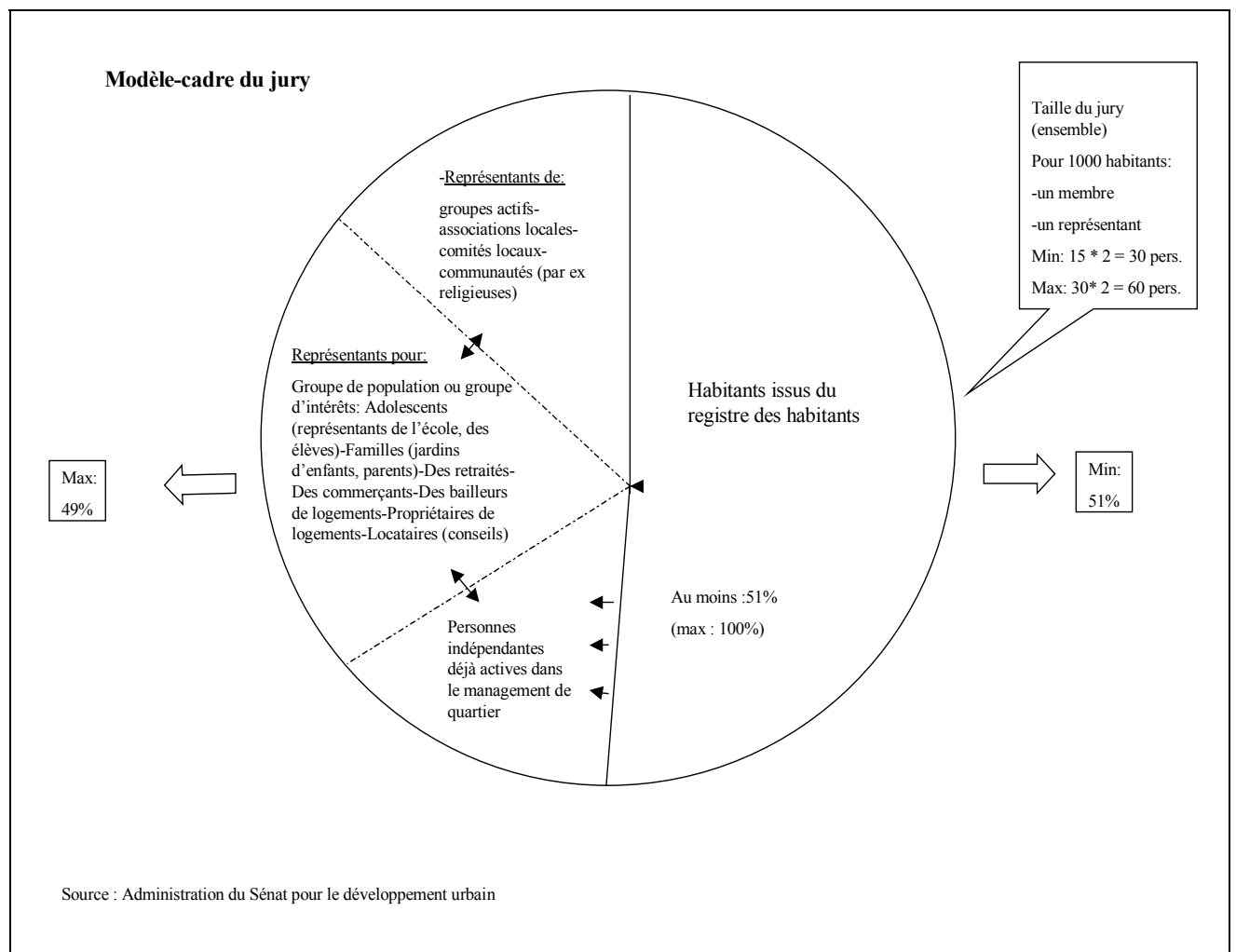
La sélection des membres du jury représentant les forces vives locales a été également laissée à l'appréciation des managers de quartiers, en fonction des caractéristiques sociologiques et associatives locales, avec l'obligation cependant que les membres choisis entrent dans un des trois groupes suivants :

- les **associations** actives localement ou les communautés (par exemple religieuses),

³⁴ A titre de comparaison, sur les 12 jurys citoyens espagnols étudiés par l'équipe de J. Font, entre 65% et un 8^{ème} des personnes initialement contactées ont finalement participé aux jurys (ceux-ci regroupaient entre 25 et 303 personnes). Le taux de refus réel et de personnes ne pouvant être contactées a oscillé grandement selon les cas. Les personnes motivant leur refus ont d'abord tendu à mettre en avant des raisons professionnelles (Sanchez, 2000 ; Font/Blanco, 2001). Au Danemark, sur les 1702 personnes initialement contactées pour participer à un sondage délibératif sur l'euro en août 2000, 386 prirent effectivement part, soit un petit quart (Normann Andersen/Hansen, 2001). Les jurys berlinois semblent donc se situer dans une norme grosso modo similaire.

- les **groupes de population** (adolescents, étrangers, etc.) ou les **groupes d'intérêts** locaux (propriétaires de logements, commerçants, parents d'élèves, etc.)
- et les **personnes indépendantes déjà actives** dans le cadre des mesures de participation prises par les managers de quartier (dans les conseils d'habitants ou tables de quartier par exemple).

Devant le grand nombre de personnes issues des « forces vives » locales voulant participer au jury dans certains quartiers, les managers ont là encore pu travailler à constituer un échantillon le plus représentatif possible. D'autres ont préféré effectuer un nouveau tirage au sort pour ne pas dépasser le nombre de membres maximum requis pour ce groupe (Empirica, 2002).



22. Les acteurs du processus

L'administration du Sénat n'a pas imposé de forme fixe pour les projets déposés. Il peut s'agir aussi bien d'aides financières pour des projets sociaux ou culturels que pour la réalisation d'équipements. La somme des moyens demandés n'est limitée ni par le haut, ni par le bas. Les projets doivent cependant

- présenter un intérêt pour la collectivité,
- ou renforcer le développement du quartier dans son ensemble,
- ou combler un déficit de prise en charge d'habitants ou de groupes d'habitants.

Les porteurs de projets

Les porteurs de projets peuvent être des associations, des personnes individuelles, des organisations ou des entreprises ainsi que les membres du jury. Le bureau de management de quartier ne peut pas déposer de projets. Lorsque des membres du jury déposent un projet ou sont liés aux personnes qui le proposent, ils ne peuvent prendre part à la décision. Selon le règlement-cadre de l'administration du Sénat, les jurés doivent même délibérer et décider sur les projets en l'absence des porteurs de projets, mais ceci n'a pas été le cas dans tous les jurys. Les membres du jury ayant un intérêt personnel ou institutionnel avec les mesures présentées sont ainsi présents lors de la présentation du projet et des questions aux porteurs de projets mais sont exclus de la délibération du jury qui suit et du vote.

Après avoir été le cas échéant mis en forme par les managers de quartier, les projets proposés sont présentés aux membres du jury par le président du jury lors des réunions (qui se font en plénières). Parfois, les porteurs de projets eux-même viennent les présenter, sous la forme d'une audition qui peut durer de cinq minutes à un bon quart d'heure. Le mode de présentation et le moment choisis pour le vote sur les projets n'a pas été le même dans tous les jurys. On doit les différences aux méthodes choisies par les managers, qui ont été proposées à chacun des jurys avant d'être adoptées formellement. Certains jurys ont ainsi reçu des porteurs de projets et ont voté pour un subventionnement dès la première séance. D'autres ont préféré faire une présélection de projets lors de plusieurs séances sur la base de fiches-synthèse réalisées par les managers. Les projets retenus ont ensuite été rediscutés et pour certains seulement les jurés ont choisi d'inviter les porteurs de projets. Le vote pour le financement des projets s'est effectué enfin de façon groupée lors d'une seule ou de deux

séances. Le temps d'examen de chacun des projets a grandement varié, à l'intérieur de chaque jury et entre les jurys, allant de quelques minutes à quelques dizaines de minutes réparties sur plusieurs séances. Les jurys où un mode de présélection des projets a été instauré par les managers de quartiers sur la base de fiches-synthèse traitent cependant plus de projets en moyenne par séance que les autres jurys.

Lorsque les projets sont adoptés, leur mise en œuvre est assurée conjointement par les porteurs de projets, les managers de quartier et les administrations de la commune d'arrondissement concernées.

Les managers

La préparation des séances du jury, le recueil des projets candidats à un financement et l'essentiel du travail visant à les mettre aux normes techniques et financières lorsque cela s'avère nécessaire (par exemple parce qu'un habitant ordinaire n'a pas forcément du premier coup la capacité d'évaluer correctement le coût financier du projet qu'il propose) est effectué par un **bureau d'étude privé** qui est généralement déjà en charge du management de quartier. Les demandes déposées peuvent consister en une simple idée dont le développement en projet est à la charge des managers de quartiers qui assurent l'assistance technique. Ils doivent notamment aider les habitants dans la formulation du projet et en évaluer les coûts afin qu'il puisse être soumis au jury. Le travail des managers de quartier varie de cette façon énormément d'un projet à l'autre selon qu'il est déposé par des professionnels (associations, bailleurs) ou qu'il émane de simples habitants sans compétences particulières en gestion et en comptabilité.

L'organisation et la préparation des séances du jury, qui représente aujourd'hui environ de 20 à 25 % de l'ensemble du travail des managers de quartiers, ont occupé une place beaucoup plus importante au moment de la mise en place du processus (jusqu'à 80% du travail des bureaux les premiers mois) et ont nécessité dans de nombreux quartiers l'embauche d'un manager supplémentaire³⁵. Les bureaux en charge du management de quartier sont pour la plupart des bureaux d'urbanisme dont les employés ont une formation d'aménageur. L'embauche d'une personne supplémentaire a ainsi été souvent l'occasion d'un élargissement

³⁵ Source : entretiens avec les managers de trois quartiers, 2002.

des compétences de l'équipe dans des champs de connaissances plus utiles pour la gestion du jury comme ceux de l'encadrement et de l'animation sociale.

Bien que le règlement-cadre du Sénat³⁶ prévoie que la présidence du jury sera assurée par l'un des jurés qui sera élu lors de la première séance, certains jurys ont « demandé » aux managers de quartiers d'assumer cette fonction. Si les managers doivent en principe respecter un impératif de neutralité, il devient alors plus difficile dans ce cas (Empirica, 2002). D'après les consignes données par l'administration du Sénat pour le développement urbain, leur rôle durant les séances doit se limiter le plus possible à de l'information sur les projets qu'ils ont recueillis et à l'assistance du président dans ses tâches de modération.

L'administration du Sénat et des *Bezirk*

Pour chacun des quartiers de management, un représentant de l'administration du Sénat pour le développement urbain et un représentant de l'administration du *Bezirk* dans lequel est situé le quartier ont été désigné au lancement du programme de management de quartier en 1999. On dénombre ainsi pour les 15 quartiers 9 coordinateurs de l'administration du Sénat (certains coordinateurs ont en charge plusieurs quartiers de management) et 9 coordinateurs de *Bezirk* (soit un coordinateur par arrondissement concerné par le programme). Les coordinateurs participent aux réunions transversales de conduite du management de quartier, ils sont les interlocuteurs privilégiés des managers et le relais de l'administration notamment pour la réalisation des projets choisis par les jurys. Le règlement-cadre du jury donne la possibilité aux coordinateurs du Sénat et du *Bezirk* d'assister aux réunions du jury. Ils y ont un droit de parole mais pas de droit de vote. Leur présence n'a cependant pas été systématique.

Les coordinateurs du Sénat ont tous assisté à quelques séances de réunions, mais non à l'ensemble. Outre un apport en terme de légitimation institutionnelle du dispositif, leur rôle a notamment consisté à veiller à ce que les jurys se constituent selon les orientations du règlement-cadre (contrôle et complément du travail des managers) et à apporter des éclaircissements aux jurés sur le cadre procédural, les informant le cas échéant sur les actions possibles (restrictions, conditions, nouvelle discussion). Tous les coordinateurs du Sénat ont fait une présentation du dispositif aux membres des jurys lors de la séance de constitution du

³⁶ Voir sa traduction dans l'Annexe 2.1.

jury et ont ensuite été présents lors des toutes premières séances pour la mise en place. Ils ont cependant assisté à plus de séances et plus régulièrement dans les quartiers où un changement dans l'équipe des managers a eu lieu. Les coordinateurs du Sénat que nous avons observés lors de réunions s'en tenaient dans leur ensemble à un rôle d'information.

Les coordinateurs de *Bezirke* ont été, dans leur grande majorité, absents des réunions des jurys. Sur les quinze quartiers de management, seul le coordinateur de l'arrondissement de Kreuzberg a souhaité assister aux réunions des jurys de son arrondissement. Il explique ainsi son rôle :

- informer les jurés sur les règlements de l'administration et de les prévenir lorsqu'un projet présenté ne semble pas convenir,
- signaler les projets qui proposent des aménagements prévus ou en cours de réalisation par l'administration afin d'éviter les doublons.

Bien que le règlement lui permette de donner son avis sur les projets présentés, ce dernier s'en est pour l'essentiel tenu à un rôle d'information lors des huit séances du jury de Wrangelkiez auxquelles il a participé (seize séances ont eu lieu en tout).

Les politiques

Les élus politiques n'ont pas participé aux réunions. Les maires de *Bezirke* ont seulement fait un discours d'accueil des participants lors de la séance de constitution du jury dans chacun des quartiers.

23. Les modalités de délibération et de décision

Le règlement prévoit que **les séances de réunion du jury ne sont pas publiques**. Bien que ce point semble avoir été appliqué de manière stricte dans la quasi-totalité des jurys, il en existe au minimum un à notre connaissance pour lequel cela n'a pas été le cas. Pour procéder au vote, le jury doit réunir le quorum nécessaire (85% minimum des membres présents). La décision est prise à la majorité qualifiée (2/3 des voix). Dans la majorité des jurys, le vote se fait à main levée mais certains jurys ont adopté un mode de vote à bulletin secret. Chaque membre du jury a la possibilité de demander une nouvelle discussion sur une demande rejetée, le jury décide alors à la majorité simple. Le jury a également la possibilité de revenir sur une

décision et d'inviter les porteurs de projets à se présenter de nouveau pour des explications ou des modifications.

La fonction de juré donne droit à une indemnité. Chaque membre du jury reçoit vingt euros de dédommagement pour chacune de ses participations, qui durent en moyenne trois heures. Dans la majorité des cas, l'indemnisation est reversée en liquide aux membres présents lors de chaque séance (généralement à la pause ou en fin de réunion). Cependant, dans un deuxième temps, certains managers ont adopté un versement sur compte bancaire après chacune des séances.

Le jury peut donner son accord pour une partie seulement du projet et ajouter des **conditions et restrictions**. Les demandes de projet choisies par le jury sont transmises par l'administration du Sénat à la banque d'investissement berlinoise (*Investition Bank Berlin*). L'administration du Sénat a un droit de veto si les demandes accordées par le jury transgressent des lois ou des directives générales. L'administration du Sénat pour le développement urbain a ainsi mis une fois son veto en amont à la décision d'un jury : dans un quartier, un projet porté par une association islamiste très surveillée par les services de police n'a pas été soumis au jury mais a été examiné directement par l'administration du Sénat pour le développement urbain.

L'administration du Sénat n'a imposé ni un nombre de séances maximum, ni un nombre minimum. Sur les huit jurys sur quinze pour lesquels l'information sur le nombre de séances tenues a été récoltée, cinq ont à ce jour attribué le fonds de quartier dans son ensemble et se sont réunis pour cela entre 9 et 16 fois, trois se sont réunis entre 7 et 13 fois mais n'ont pas encore affecté l'ensemble du budget et se réunissent encore. En comptant environ trois heures par session, chaque membre est ainsi amené, dans la mesure où il participe à toutes les séances, à consacrer entre 30 et 50 heures aux réunions du jury, et ce sans compter le temps de préparation des séances (lecture et étude des documents distribués lors des séances, discussions sur les projets, etc.), ce qui est loin d'être négligeable (surtout au regard de l'indemnité perçue, qui s'étale au total entre 180 et 320 euros).

Le Sénat, qui avait prévu le 31 octobre 2001 comme date limite pour l'affectation du budget par les jurys, a finalement accepté que ces derniers poursuivent leur travail au-delà. La règle adoptée a été que le jury organise autant de séances qu'il lui serait nécessaire pour

l'attribution du fonds de quartier. Les projets financés doivent cependant tous être lancés avant le premier janvier 2003. La fréquence des séances est conditionnée par la disponibilité des membres (pendant l'été, la plupart des jurys ont suspendu leurs séances) et par le délai nécessaire pour rassembler suffisamment de projets présentables devant le jury. Ainsi, dans certains quartiers où relativement peu de demandes de projets sont déposées, les séances sont très espacées. La fréquence de réunion du jury a varié considérablement d'un jury à l'autre, certains jurys se réunissant chaque semaine, d'autre une fois tous les trois mois. Les jurys les plus rapides se sont réunis sur une période de sept-huit mois, les moins rapides siègent encore en juin 2002 et ont des séances planifiées pour l'autonome. Il est parfois difficile de rassembler le nombre suffisant de membres pour atteindre le quorum et pouvoir voter. Ainsi, dans certains quartiers, des réunions ont dû être annulées au dernier moment car le quorum n'était pas atteint et les membres présents renvoyés chez eux³⁷. Cette situation est alors très mal vécue par les membres qui se sont déplacés « pour rien » et peut conduire à des abandons (cela a notamment été la raison de l'abandon de l'une des membres que nous avons interviewée).

Au total, l'administration du Sénat a offert un **cadre très flexible aux managers et aux jurés** en leur laissant une large possibilité d'adaptation, selon le principe d'un fonctionnement décentralisé assez coutumier outre-Rhin. Le mode de sélection des membres par les managers (tirage au sort strict ou « corrigé » par « quotas » plus ou moins explicites), la manière de présenter les projets (présélection sur le mode de fiches-synthèse ou invitation de tous les porteurs de projets), le choix de la présidence du jury (manager ou habitant), le mode de scrutin (ouvert ou secret), le nombre de séances, leur fréquence et leur étalement dans le temps représentaient autant de marges de manœuvre réelles.

³⁷ Cela s'est notamment produit environ quatre fois dans le quartier de Wrangelkiez, qui avait un rythme de réunion hebdomadaire. Les jurés ne sont pas dédommagés financièrement dans ce cas.

Schéma sur le dispositif des jurys

3. LES PREMIERS BILANS APRES UN AN DE FONCTIONNEMENT

L'administration du Sénat de Berlin a commandé un premier rapport d'évaluation des jurys d'attribution du fonds de quartier à un cabinet de conseil et d'étude privé en économie qui a été déposé au printemps 2002 (Empirica, 2002). Ce rapport doit notamment servir de base dans le débat autour de l'éventualité d'une reconduite du processus. Il a dans l'ensemble donné une évaluation extrêmement positive des jurys, que nos propres observations ont pu corroborer, du moins sur la partie la plus concrète du bilan du travail effectué.

31. Les projets présentés, les projets adoptés

Les projets déposés. A ce jour, la quasi-totalité des jurys a attribué l'ensemble de son budget et ne se réunit plus dans ce cadre. Sur les neuf quartiers pour lesquels nous disposons d'informations détaillées, le nombre de projets déposés varie du simple au quadruple, sans que ce nombre soit corrélé avec la taille du quartier. Le nombre moyen de projets déposés par jury est de 72,3, le minimum étant de 37 projets et le maximum de 136 projets. De façon logique, on note un dépôt de demandes de subvention plus important dans les quartiers où la vie culturelle et associative est particulièrement développée comme à Kreuzberg (quartier de Wrangelkiez) ou à Friedrichshain (quartier de la Boxhagener Platz). Ces deux jurys sont d'ailleurs ceux ayant attribué leur budget le plus rapidement.

Les projets adoptés. Le taux de projets adoptés est d'environ 50% en moyenne sur l'ensemble des jurys. Notre enquête auprès des neuf jurys met cependant en évidence des différences notables sur ce point entre les quartiers : trois ont un taux de projets adoptés d'environ 35%, deux d'environ 45% et quatre de plus de 60%. Un résultat général tient cependant dans les montants des projets subventionnés. Tous les jurys ont en effet attribué leur budget en majorité à des petits (inférieur à 10.000 euros) et moyen projets (compris entre 10.000 et 50.000 euros), et très peu à de gros projets (supérieur à 50.000 euros). Sur les 215 projets adoptés par six jurys de notre enquête pour lesquels nous avons obtenu le détail des projets adoptés **91% sont des petits et moyens projets**. Pour plus de la moitié des demandes approuvées, la subvention constitue l'ensemble du budget de projet.

Les porteurs des projets. Malgré quelques initiatives individuelles, la majorité des porteurs de projets sont des associations ou des institutions. On peut noter notamment le dépôt de projets par des bailleurs sociaux ou par l'administration de la commune d'arrondissement. Dans tous les jurys, des membres représentant les forces vives locales du quartier ont déposé des demandes (souvent plusieurs demandes par porteur de projet). Certains membres des jurys tirés au sort ont également déposé des projets mais en moindre mesure que les membres issus des forces vives locales.

*Exemples de projets adoptés par le jury citoyen de Wrangelkiez**

Nature du projet	Description	Porteur de projet	Durée du projet	Montant subventionné
Cours d'allemands pour les immigrés	Les cours d'adresses en priorité aux populations ne bénéficiant pas de cours financés par l'Etat (pays de l'Est, Asie et Afrique). Le but n'est pas seulement un apprentissage du vocabulaire et de la grammaire mais aussi un échange d'expériences culturelles, sociales et politiques.	Une association turque locale	Un an	24.542,01 €
Formation de médiateurs	15 adolescents issus de différentes institutions suivront une formation de quinze jours. Ils apprendront à gérer les conflits entre les jeunes du même âge qu'eux. Le but est de diminuer les échanges violents et de d'établir une stratégie d'actions développant des solutions face aux conflits. Les jeunes doivent après la formation travailler comme médiateurs de leur école ou institution et être actifs dans leur quartier.	Association de formation Berlin-Brandenburg	Quinze jours	5.918,20 €
Fête de quartier	Organisation d'une fête de quartier se déroulant dans la rue au printemps.	Association de quartier	Une journée	15.083,11 €
Rénovation des toilettes des filles d'une école	Rénovation des toilettes en coopération avec l'administration de l'école primaire.	Représentants des parents d'élèves	Long terme	21.474,26 €
Installation de bancs dans une rue du quartier	Installation de bancs sur l'espace public en coopération avec l'administration de la mairie d'arrondissement.	Personne indépendante, immigrée turque	Long terme	2.045,17 €

N.B. Wrangelkiez est un quartier situé à Kreuzberg (Berlin-Ouest), touché par des problèmes sociaux importants et fortement marqué par des processus de ségrégation urbaine (la part de population étrangère est presque 50%).
Source : Extraits de l'ensemble des projets adoptés par le jury et présentés dans le journal du management de quartier de Wrangelkiez, 2002.

La nature des projets adoptés. Pour l'ensemble des quartiers, les priorités établies par les jurys pour l'évaluation de la valeur des projets présentés s'écartent de façon nette de celles que les managers de quartiers avaient adoptées jusque là. Ces dernières consistaient essentiellement en des mesures d'amélioration du logement, ce qui s'expliquait notamment par les directives de subventions des financements fédéraux et européens mis à contribution dans le management de quartier. Les projets choisis par les jurys marquent un déplacement des priorités du champ de l'aménagement vers celui du social, pris au sens large. On peut noter que ce processus est parallèle à celui de l'administration du Sénat pour le développement urbain, qui est, elle aussi, progressivement passée de politiques de réhabilitations urbaines à une politique « sociale » de management de quartier. Parmi les demandes approuvées, on distingue deux thèmes principaux :

- L'amélioration des **infrastructures sociales** (70 des 211 projets recensés par le Sénat en janvier 2002), qui sont souvent à destination des enfants seuls (17% des projets) et à destination des enfants et adolescents (15% de l'ensemble des projets).
- L'amélioration de l'**offre de culture et de loisirs** dans le quartier. Là encore les projets à destination des enfants et des adolescents sont sur-représentés. Les projets sont aussi bien des projets d'encadrement et d'animation sociale à court terme que des projets d'équipements à long terme (notamment beaucoup d'aménagement de places de jeux pour les enfants).

32. Travail des jurys et répercussions du dispositif

Les demandes acceptées ne l'ont pas toutes été dans leur forme d'origine. Pour un projet sur trois environ, les jurys ont demandé des modifications soit dans le contenu, soit dans le montant demandé (exclusivement une demande de diminution). Dans les demandes de modification, les jurys n'ont cependant pas tous procédé de la même façon. Certains ont modifié les projets au cours de la discussion avec l'inscription de prescriptions ou d'une modification de la somme demandée et ont ensuite procédé au vote du projet modifié sans consultation des porteurs de projets, qui devaient donc décider après-coup s'ils maintenaient leur demande. D'autres jurys ont eu des scrupules à modifier d'eux-mêmes les demandes originales et ont renvoyé les demandes aux porteurs de projets en leur indiquant leurs souhaits de modifications.

Un bilan interne très positif. L'évaluation de l'expérience des fonds de quartier et des jurys citoyens qu'a effectuée l'administration du Sénat pour le développement urbain est dans l'ensemble très positive. D'après les évaluations internes, les objectifs de départ ont largement été atteints, et les résultats sont notables sur trois points au moins :

- De **nombreux projets** ont été développés au niveau du quartier qui n'auraient pu l'être sans le fonds de quartier. L'offre sociale et de loisirs aux habitants des quartiers ainsi que **l'éventail des mesures** prises dans le cadre du management de quartier ont été **considérablement élargis**. Les **délais** entre la conception d'un projet et sa réalisation ont été nettement **raccourcis** en comparaison des modes habituels de prise de décision administrative. La qualité des projets adoptés et leur utilité semblent à première vue tout à fait correctes.
- Au-delà, le fonds de quartier s'est révélé être un véritable **tremplin pour la participation des habitants** : grâce à l'implication des jurés et des porteurs de projets mais aussi au réseau relationnel de chacun d'entre eux, beaucoup plus d'habitants ont été impliqués dans le processus de développement du quartier. De plus, la quasi-totalité des jurys ont émis le souhait de poursuivre leur participation au-delà de l'attribution du fonds de quartier. Des groupes se sont formés (généralement un tiers des membres) afin de suivre le développement des projets et de continuer la coopération avec les managers de quartier. L'implication des habitants a également augmenté avec l'émergence d'une **forme de contrôle** de ces derniers sur les décisions des managers, qui sont obligés aujourd'hui de prendre en compte l'avis qu'ils ont sollicité. Les jurés ont ainsi souvent demandé aux managers de s'investir davantage auprès des responsables de *Bezirk* et du Sénat et d'appuyer leurs requêtes notamment pour des aménagements ou infrastructures défectueuses qu'ils ont définis comme prioritaires au cours de leur débats.
- Enfin, les travaux des jurys ont eu des **répercussions positives pour le travail du management de quartier**. Si les managers ont perdu en pouvoir de décision, ils ont gagné en légitimité et, en se faisant les porte-parole des jurés de leur quartier, ils ont aujourd'hui beaucoup plus de poids dans les discussions avec les membres du *Bezirk* ou du Sénat lors des réunions transversales prévues par le système de conduite du management de quartier. Leur réseau de contacts s'est élargi grâce au travail engagé avec des porteurs de projets avec lesquels, dans de nombreux cas, ils n'avaient pas eu de

relations jusqu'alors. Enfin, la publicité faite autour du fonds d'action et des projets développés a fait connaître l'existence du bureau de management et le travail des managers à de nombreux habitants. Le bureau et son action ont aujourd'hui une plus grande place dans le quartier et le quotidien de ses habitants.

III. TROIS ENJEUX DES JURYS

Au-delà de ce bilan interne effectué par la mairie de Berlin, il est important de prendre des distances et d'analyser le dispositif des jurys citoyens berlinois en fonction des enjeux plus généraux que pose cette méthodologie de participation citoyenne. Il s'agit à la fois d'en faire ressortir l'originalité et la spécificité en allant au-delà de la description analytique ; d'en évaluer la dynamique et les limites ; d'en mesurer la portée ; et enfin de mieux saisir le potentiel de généralisation dans d'autres contextes.

Pour ce faire, nous voudrions dans cette troisième partie jauger le dispositif des jurys citoyens au regard de trois enjeux plus particulièrement présents : celui de la participation, celui de la délibération et celui de la politique.

1. RENFORCER LA PARTICIPATION

11. Les principes : à qui s'adresse-t-on ?

De manière générale, il est nécessaire de différencier les dispositifs de participation citoyenne en plusieurs ensembles qui matérialisent des principes différents, voire opposés, même si d'innombrables cas intermédiaires combinent de façon plus ou moins réussie différents principes.

Les citoyens organisés

Les deux premiers types de dispositif, la représentation des secteurs de la société et celle des associations, s'adressent aux citoyens organisés. Ils s'inscrivent dans la lignée de ce que la sociologie politique a appelé le néocorporatisme après la seconde guerre mondiale.

Le corporatisme classique fut élaboré de façon plus ou moins contemporaine par des courants et des personnalités extrêmement divers, dont des sociologues illustres comme Durkheim. Il fut réalisé sous une forme très particulière par les régimes fascistes de Mussolini ou de Franco, qui entendaient remplacer les institutions de la démocratie représentative fondées sur le suffrage universel masculin par une structuration politique incarnant les diverses parties du « corps social », supposées composer une harmonie hiérarchisée. Dans cette variante autoritaire, l'autonomie des différents acteurs à l'intérieur de chaque corps professionnel était supprimée, l'exemple le plus lourd symboliquement et pratiquement étant la fusion forcée des organisations patronales et des syndicats de salariés dans des institutions corporatives professionnelles.

Le néocorporatisme d'après-guerre rompit avec cette tentation autoritaire pour réaliser une synthèse originale entre les conceptions des théoriciens préoccupés par les déséquilibres générés par le gouvernement représentatif classique et les préoccupations nouvelles issues de l'émergence de l'Etat social. Les procédures de décision fondées sur le rôle des élus politiques furent complétées par la mise en place d'organismes associant des « forces vives » de la société, et en premier lieu par la constitution d'organismes paritaires entre le « travail » et le

« capital ». Ces organismes reçurent généralement pour mission première de gérer les institutions régulant la protection sociale et les conventions collectives. Dans plusieurs pays, en particulier en Europe du Nord, leur rôle fut cependant étendu bien au-delà de la sphère socio-économique entendue au sens étroit du terme. Venant en complément de la démocratie représentative, le néocorporatisme a modifié durablement le visage des sociétés occidentales contemporaines. En France, la gestion paritaire de la Sécurité sociale en est le paradigme, mais le Conseil Economique et Social mis en place par le Général De Gaulle (et qui n'a à vrai dire que peu de poids dans la structure institutionnelle globale) peut également y être rattaché.

La force du premier néocorporatisme était de compléter le fonctionnement « individualiste » et « formel » de la démocratie représentative par des mécanismes permettant aux individus de participer via les groupes sociaux auxquels ils s'identifiaient, en enrichissant ainsi la gamme des acteurs et des questions politiques légitimes. Sa faiblesse était de reposer très fortement sur le caractère stable et homogène de l'identité des secteurs sociaux sur lesquels il s'appuyait. Cette première version du néocorporatisme est entrée en crise en même temps que l'Etat social, et sa remise en cause a été accentuée par celle de la centralité du rapport travail/capital sur lequel il se fondait. De nouveaux secteurs sociaux ont émergé qui semblent mériter une représentation politique, *a fortiori* lorsqu'ils sont marginalisés *de facto* dans le déroulement standard de la démocratie représentative. C'est ainsi que, dans certains pays d'Amérique latine, **un « néocorporatisme de la seconde génération » étend la représentation par secteur social au-delà du domaine économique.** Des démarches participatives locales conjuguent par exemple une représentation géographique avec une représentation sectorielle ou communautaire qui permet aux femmes, aux jeunes, aux enfants, au troisième âge, aux handicapés, aux indigènes, etc. d'être représentés en tant que tels³⁸. En France, les conseils municipaux d'enfants peuvent être rattachés à cet ensemble. Tout en reprenant l'inspiration du premier néocorporatisme, la force de ce néocorporatisme contemporain est de prendre acte de l'avènement de la « société post-industrielle », qui n'est plus organisée seulement autour d'un conflit central. Cependant, le choix des secteurs sociaux méritant d'être représentés peut toujours être sujet à conflit, et le risque est toujours présent que la reconnaissance institutionnelle par l'Etat de certains groupes contribue à figer les

³⁸ C'est notamment le cas à Cotacachi. En France, si l'introduction de quotas ou d'une loi paritaire pour la représentation des femmes en politique n'est pas sans rapport avec ces mécanismes, elle en diffère fondamentalement au sens où si une présence plus juste des deux sexes dans la représentation politique est recherchée, ce ne sont pas les femmes qui élisent leurs déléguées et les hommes les leurs.

frontières de ceux-ci, à essentialiser leur identité et à y enfermer les individus (qui sont poussés à participer en tant que femme, qu'indigène, etc., pour avoir plus de chance de faire entendre leur voix).

C'est en partie pourquoi **un second type de « néocorporatisme de la seconde génération » s'écarte de la représentation par « communauté » ou « corps » ou social pour s'adresser aux forces organisées de la société civile**, quelles qu'elles soient. Est alors considérée comme méritant d'être représentée toute association dont l'action a potentiellement à voir avec les questions abordées par l'institution néocorporatiste, l'Etat se contentant d'enregistrer la présence des forces organisées (et éventuellement de sélectionner les plus pertinentes par rapport à l'espace public concerné et d'écarter celles qui s'élèveraient contre l'ordre constitutionnel). Cette voie était ouverte dans le néocorporatisme d'après-guerre par la représentation d'institutions telles que les Eglises. Dans le néocorporatisme de la seconde génération, elle est généralisée. En France, les CICA, créés par l'article 16 de la loi PML, en constituent un bon exemple. Une version particulière de cette méthodologie consiste pour l'Etat à déléguer une partie de ses prérogatives à des associations pour réaliser des tâches qui relèvent de son domaine de compétence ou à favoriser l'action d'associations effectuant un travail considéré comme d'utilité publique (le cas du développement communautaire nord-américain est ici le plus notable, mais ne nombreux exemples pourraient être évoqués en France)³⁹. Cette variante néocorporatiste se démarque ainsi de la plupart des faiblesses et des périls qui affectent les autres versions. Cependant, elle risque de se contenter d'enregistrer passivement le niveau préalable d'organisation de la société civile et de se désintéresser de l'organisation de certains secteurs sociaux particulièrement marginalisés. Elle risque également, plus encore peut-être que les autres variantes, de laisser les dirigeants des organisations reconnues monopoliser au détriment de la base le pouvoir qui leur est concédé, la démocratie « participative ». Dans le cas d'organisations structurées de façon peu démocratique, la démocratie participative peut même aboutir à une confiscation du pouvoir au

³⁹ Entre les deux types de néocorporatisme de la nouvelle génération, on peut observer en France des réalités intermédiaires, comme lorsque certains organismes publics ou parapublics se voient dotés d'organismes paritaires internes sur le modèle des comités d'entreprise. Le logement est de ce point de vue pilote, et les associations de locataires sont ainsi obligatoirement consultées par le biais de commissions mixtes lorsque le bailleur entreprend une opération d'ampleur. Cette disposition n'est au reste pas propre aux territoires concernés par la politique de la ville et relève de la loi Quillot (n° 82-526) de 1982, relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs. Ces dispositions seront pour l'essentiel reprises dans les lois ultérieures. Les commissions consultatives des services publics locaux (instituées par la loi 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République) vont dans un sens similaire.

profit des délégués encore plus accentuée que dans la démocratie représentative fondée sur l'élection.

Les citoyens mobilisés

Ces préoccupations sont souvent à la base de la promotion d'un **troisième type de dispositif, qui diffère des deux premiers au sens où il s'adresse aux citoyens mobilisés en général, sans faire de leur organisation un préalable**. L'assemblée de quartier ouverte à tous les habitants (et le cas échéant à ceux qui travaillent dans le quartier) est le paradigme de ce type de dispositif. Bien sûr, les forces organisées jouent un rôle particulièrement actif dans le processus, mais elles n'y disposent pas institutionnellement d'un statut privilégié, un peu comme les militants partidaires dans la démocratie représentative classique. Leur rôle peut ainsi plus facilement être contesté par les citoyens. L'avant-garde qui est impliquée dans ce type de dispositif est officiellement composée d'individus. La démocratie athénienne avait donné une extension particulièrement grande à ce type de dispositif, repris à l'époque moderne en Nouvelle-Angleterre et en Suisse. Sous une forme plus restreinte, cette méthodologie a connu un développement important en Europe occidentale au cours des dernières années. A Berlin, de telles assemblées sont régulièrement organisées sur certains quartiers par les managers. Dans d'autres lieux, les assemblées peuvent désigner des délégués à des conseils de quartier, voire à des conseils de ville, l'exemple paradigmatique étant de ce point de vue le budget participatif de Porto Alegre. Là encore, cependant, l'un des périls majeurs du dispositif est de se contenter d'enregistrer politiquement la mobilisation différentielle des différentes couches sociales et de laisser de côté les individus membres de groupes subissant des problèmes, des handicaps ou des discriminations spécifiques, voire de laisser une avant-garde fort peu représentative des citoyens dans leur ensemble s'approprier le dispositif participatif (Gret/Sintomer, 2002).

L'ensemble des citoyens

Face à ce risque, **un quatrième type de dispositif, le référendum, vise à associer l'ensemble des citoyens et non plus seulement une avant-garde restreinte**. L'exemple classique est ici celui de la Suisse, mais le référendum est également très répandu à l'échelle locale aux USA. On peut distinguer sur ce plan les plébiscites, organisés sur demande des autorités politiques classiques de la démocratie représentative (et dont le gaullisme fut friand

en France), et les référendums d'initiative populaire, où les citoyens ont la possibilité de provoquer une votation moyennant un certain nombre de signatures dûment identifiées. En Allemagne, la méfiance par rapport aux plébiscites et aux référendums était pour des raisons historiques très grande depuis l'expérience nazie, car on les soupçonnait de porter potentiellement une dynamique populiste et antidémocratique. Une réévaluation en positif de ce dispositif a eu lieu au cours des dernières années et des initiatives législatives visent actuellement à légaliser et à favoriser leur utilisation. Lorsque la participation est suffisante (ce qui est loin d'être une chose acquise), la légitimité du référendum est la plupart du temps incontestable, voire nettement supérieure à celle de la démocratie représentative classique, et c'est pourquoi cette procédure est souvent utilisée pour valider des grandes décisions constitutionnelles ou politiques. Son coût financier et humain est cependant élevé et il est difficile d'y avoir recours en permanence.

Un échantillon représentatif des citoyens

C'est en partie pourquoi, pour éviter les difficultés qui touchent les autres dispositifs, **le cinquième type de dispositif s'appuie sur le tirage au sort d'un échantillon représentatif des citoyens**, d'un « jury » ayant statistiquement de fortes probabilités de décider comme le ferait le peuple s'il pouvait être réuni à cet effet. Cette méthodologie représentait avec l'assemblée des citoyens l'autre grand pilier de la démocratie classique athénienne. En principe, elle permet d'assurer aux individus de toutes les couches sociales la même chance de participer, elle évite de figer les identités des groupes constitués et elle supprime à la racine le problème de la confiscation du pouvoir par les délégués, puisqu'il s'agit de structures non permanentes et peu susceptibles d'être bureaucratisées ou de déboucher sur la formation d'une couche de délégués professionnels. Le dispositif peut cependant se heurter à des problèmes internes, et nous verrons dans les pages qui suivent certains écueils auxquels ont été confrontés les jurys berlinois. De plus, l'émergence d'un tel dispositif peut potentiellement affaiblir l'organisation et la mobilisation de la société civile, puisque des citoyens ordinaires y ont autant de chance de peser dans la décision que les plus actifs ou les plus organisés, ce qui peut provoquer la démotivation de ceux-ci.

Par leur composition, **les jurys berlinois représentent un mixte entre le cinquième type de dispositif (sélection de jurés par tirage au sort) et les deuxième et troisième (sélection de délégués des « forces vives » du quartier et d'individus déjà mobilisés dans d'autres**

dispositifs de participation). Ils diffèrent en cela des *Planungszellen* allemandes traditionnelles comme des jurys citoyens espagnols, composés uniquement de tirés au sort. L'objectif explicite des acteurs qui ont été à l'origine de ce dispositif original était de combiner les avantages respectifs de chacune de ces méthodologies et de faire en sorte que les apports des uns neutralisent les dangers des autres. Ainsi, le risque de monopolisation de la structure par les forces organisées ou les plus mobilisés et celui d'une marginalisation des individus appartenant à certains groupes sociaux spécifiques devait être contrebalancé par le tirage au sort de 51% au moins des jurés. Inversement, le danger de contournement des forces organisées de la société civile et de démotivation des individus les plus mobilisés devait être combattu par la reconnaissance explicite de leur rôle, une petite moitié du jury en étant l'émanation. Ce but a-t-il réellement été atteint ou le caractère composite de ce mixte a-t-il fini par brouiller les objectifs recherchés et à bloquer le bon fonctionnement de la machine ?

12. La pratique : un nouveau type de représentativité

Dans la vie publique comme dans la philosophie politique et les sciences sociales, **la notion de représentativité est très ambivalente. Elle a notamment servi à désigner deux dynamiques distinctes, voire opposées : la représentativité issue de l'élection et celle, d'ordre statistique, de l'échantillon du sondage et de l'enquête sociologique – ou du jury tiré au sort.**

L'émergence des démocraties représentatives modernes n'a pas simplement impliqué la généralisation de l'élection des représentants et donc, par ce biais, d'un contrôle populaire indirect sur les gouvernants. Elle a aussi reconduit une distance certaine entre les citoyens ordinaires et leurs représentants, à la fois parce que ces derniers ont tendance à monopoliser le pouvoir délégué par une base théoriquement souveraine et parce qu'ils ne sont guère issus des couches sociales les plus populaires (au contraire, ils s'en « distinguent »). Cette situation a été aggravée par la professionnalisation croissante de la politique et, plus récemment, par l'affaiblissement des grands partis populaires. Par rapport aux décennies d'après-guerre, les représentants politiques sont sans doute encore moins « représentatifs », au sens sociologique du terme, de leurs concitoyens (Bourdieu, 1979, 1984 ; Manin, 1995).

Cependant, **la crise de légitimité qui affecte actuellement le système politique institutionnel a poussé à remettre en valeur le second sens, statistique, de la**

représentativité. En France, cela a été perceptible dans le débat sur la parité en politique (le Président de la République a par exemple pu déclarer à cette occasion que la représentation des français devait être « à l'image de la France ») et, de façon moins nette, dans celui sur la démocratie de proximité. Si le thème a sans doute eu moins d'écho au niveau national en Allemagne, il a explicitement présidé à la mise en place des jurys berlinois. Ces derniers entendent combiner les deux sens de la représentativité, en étant composés pour partie de personnes « représentatives » de la population parce que désignées par les institutions ou les organisations actives sur le quartier, et pour partie de personnes « représentatives » de la diversité du quartier car désignées par tirage au sort.

Quels ont été les résultats concrets de cette démarche ? D'après les informations que nous avons pu recueillir, un premier élément de bilan est que, malgré des réticences initiales, les associations n'ont finalement pas boudé le dispositif et qu'elles s'y sont impliquées, à la fois en désignant des délégués dans les jurys et en proposant une large part des projets qui leur ont été soumis. Le risque de l'affaiblissement du tissu associatif, souvent déjà ténu dans les quartiers visés par la politique *Soziale Stadt*, a donc été largement conjuré. D'après nos observations, l'activité associative a même été globalement stimulée par la mise en place du dispositif.

Une femme turque portant le foulard, membre du jury de Wrangelkiez à Kreuzberg

Madame A. a 33 ans. C'est à trois ans qu'elle a quitté sa Turquie natale pour emménager dans ce quartier de Kreuzberg avec ses parents. Elle y a effectuée toute sa scolarité, s'y est mariée et y a eu trois enfants. Elle aurait bien aimé continuer ses études au-delà du lycée mais le mariage et les enfants ne le lui ont pas permis. Elle évoque avec un peu d'amertume ce destin, car elle aimait bien l'école. Aujourd'hui, elle ne travaille plus et le seul revenu de la famille est celui de son mari, ouvrier chez Siemens. Son quartier, elle y vit depuis plus de trente ans et elle l'aime, même si elle trouve qu'il se dégrade sous le coup de la crise économique et de la ségrégation urbaine.

Elle se sent allemande et elle a choisit de prendre la nationalité de son pays d'accueil en même temps que ses enfants il y a quelques années, même si cela lui a fait quelque chose de devoir abandonner sa nationalité d'origine. Son mari, lui, est resté turc. Elle porte le foulard depuis l'école primaire et ne se sent pas discriminée pour cela. Elle explique qu'elle fut avec quelques camarades une pionnière : lorsqu'elle allait encore à l'école primaire et qu'elle était l'une des deux seules petites filles à le porter, cela n'a pas été tous les jours facile. Mais aujourd'hui, les choses sont beaucoup plus simples, le port du foulard est beaucoup plus répandu et s'est banalisé. C'est à l'entrée de son fil aîné à l'école primaire il y a trois ans qu'elle a commencé à s'investir dans l'association des parents d'élèves de l'école du quartier, où la grande majorité des enfants sont turcs : les familles allemandes habitant encore le quartier préfèrent envoyer leurs enfants dans l'école de l'arrondissement voisin où le niveau d'allemand des élèves y est meilleur. Même les classes moyennes turques adoptent une attitude similaire, ou fuient le quartier. E. déplore l'effet de ségrégation qui en résulte.

Elle a été contactée par les managers en tant que représentante des « forces vives » locales. Tout de suite, elle a pensé « que c'était un moyen de faire des choses ensemble, de rendre le quartier plus beau ». Tout au long des sept mois durant lesquels le jury s'est réuni, elle a été l'une des plus assidue, assistant à toutes les séances sans exception. Elle explique qu'il était primordial pour elle de respecter l'engagement pris, même si l'organisation avec les enfants restés à la maison n'a pas toujours été facile. Ne pouvant laisser le plus jeune, elle l'a emmené avec elle à chaque réunion, le faisant devenir en quelque sorte un membre du groupe. Le jury a fêté le premier anniversaire du petit lors d'une séance. Elle est très satisfaite de sa participation au jury et pense que chacun « a fait de son mieux » et que « ce qui est bien, c'est qu'on a discuté ». Elle s'est régulièrement exprimée, et a été respectée et écoutée des autres membres. Elle est très satisfaite de l'atmosphère qui se dégageait des réunions et des discussions et est heureuse des aménagements obtenus pour l'école qu'elle représentait, ainsi que des bancs installés dans sa rue grâce à l'argent du jury. Elle aimerait que le processus soit reconduit car beaucoup de projets tout à fait valables n'ont pu être subventionnés. Et puis, malgré l'enthousiasme du début sur la somme disponible, elle a vu finalement qu'« un million de marks, ce n'était pas tant que ça ».

Qu'en a-t-il été pour l'autre dimension, celle de la représentativité statistique ? Il est difficile de donner une réponse à la fois précise et systématique à cette question, faute d'éléments statistiques suffisants. En effet, l'administration berlinoise ne l'a pas intégrée formellement dans sa démarche, que ce soit dans la phase de formation et de fonctionnement des jurys ou dans la phase d'évaluation des premiers résultats (cette absence est d'ailleurs en soi quelque chose de notable). L'enquête a par ailleurs été trop brève pour pouvoir constituer un corps systématique de statistiques fiables (cf. l'annexe 2.5). En tenant compte de ces précautions méthodologiques, deux observations peuvent cependant être effectuées :

- **Au regard de la composition sociale de la politique institutionnelle berlinoise, voire en comparaison avec celle du monde associatif de la capitale allemande, les jurés composent une image sociologiquement beaucoup plus proche de la population.** Les femmes y sont presque en position paritaire (43,8% des jurés) ; un juré sur dix n'a pas la nationalité allemande ; les jeunes de plus de 18 ans sont largement représentés ; une proportion importante des jurés est issue des couches populaires, aussi bien en terme de revenus que de capital scolaire ; nombre de jurés ne participaient pas habituellement à la discussion des politiques publiques, et beaucoup n'avaient pas de capital politique ou associatif antérieur. D'un point de vue comparatif, le succès est sur ce plan incontestable.
- **Cependant, considérés en eux-mêmes, les jurys sont loin de constituer un échantillon statistiquement représentatif des habitants des quartiers concernés.** Ce n'est pas tant que 6 jurés sur 10 soient des hommes. Plus graves sont les distorsions qui affectent la participation des personnes de nationalité

étrangère (leur part dans les jurys est deux fois inférieure à leur poids relatif dans la population des quartiers), du troisième âge (dont la participation est elle aussi deux fois moindre dans les jurys que dans la population) ou des personnes en situation de précarité professionnelle (il n'y a guère de chômeurs ou de Rmistes dans les jurys). Le poids des associatifs, au sens large du terme, est infiniment plus fort dans les jurys que dans la population en général⁴⁰.

Ces données générales doivent être modulées selon les quartiers. Celui de Rollberg Siedlung à Neukölln (l'un des quartiers les plus pauvres de Berlin, avec une vie associative assez faible) est particulièrement significatif des avancées en terme de représentation sociologique que permettent les jurys berlinois. L'observation y montre clairement l'origine massivement populaire des jurés, ce que confirme d'ailleurs leur capital scolaire (neuf jurés sur dix n'ont qu'un diplôme de fin d'école élémentaire ou de collège). A l'inverse, le jury du quartier de Wrangelkiez à Kreuzberg est symptomatique de la sous-représentation des étrangers (19,7% des jurés contre 40,9% de la population du quartier). Cependant, les étrangers présents le sont pleinement. Des personnes que l'on avait rarement vu s'exprimer de cette façon auparavant dans les organes de la démocratie représentative classiques (ou, au-delà des différences de contextes, dans les conseils de quartier français⁴¹) investissent l'espace ouvert. Ainsi cette jeune femme turque, qui porte le foulard islamique et qui vient systématiquement accompagnée de son plus jeune enfant en bas âge, ou ce représentant de la mosquée du quartier qui s'est exprimé régulièrement malgré une maîtrise de l'allemand imparfaite. Leur parole a pesé au même titre celle que les autres membres - et parfois plus car ils étaient perçus comme « représentatif » d'un groupe important de la population.

⁴⁰ Ces dernières affirmations sont basées sur les observations que nous avons pu effectuer et sur les discussions que nous avons eues avec les managers et les jurés, mais ne peuvent être corroborées par des statistiques systématiques. Par ailleurs, nous ne sommes pas en mesure d'effectuer un bilan complet de la composition socioprofessionnelle des jurys et des capitaux scolaires de leurs membres.

⁴¹ Il est sur ce plan intéressant de comparer ces résultats avec cet autre type de dispositif participatif que constituent les assemblées de quartier (et leurs délégués éventuels) en France : dans ces assemblées et conseils de quartier, la participation des femmes est très forte, celle des immigrés et des étrangers est faible, celle des précaires quasiment inexistante ; la place des jeunes est marginale et, globalement, le capital scolaire et celui du capital associatif sont fondamentaux ; les personnes âgées y sont sur-représentées (Neveu, 1999). Comparativement, et en tenant compte de la différence des contextes, les jurys berlinois ont donc un caractère plus populaire, plus jeune et un peu plus ouvert aux immigrés que les conseils de quartier français.

Un jeune immigré, tiré au sort dans le jury de Wrangelkiez à Kreuzberg

A. a 27 ans. Il est arrivé à Berlin il y a 4 ans, jeune ingénieur tout récemment diplômé en électrotechnique de l'Université du Caire. Dès son arrivée, il s'est installé à Kreuzberg, et habite maintenant depuis deux ans dans le quartier de Wrangelkiez. Il travaille comme rédacteur pour un site internet. Sa place dans le jury d'attribution du fonds de quartier, il la doit au principe du tirage au sort dans le registre des habitants du quartier. Lorsqu'on lui demande pourquoi il a accepté de participer, il avoue ne pas trop le savoir car il n'avait jusqu'alors aucun goût pour les actions sociales dans le quartier, qu'il avait toujours trouvées trop « kitsch ». C'est un peu par curiosité et parce qu'on l'avait invité personnellement à participer qu'il a fait le pas, ne sachant pas trop ce qui l'attendait.

Bien qu'il ait parfois trouvé les discussions sur les règlements un peu fastidieuses, il a participé au processus jusqu'au bout, assistant à dix séances sur seize. Ses projets préférés étaient liés à la culture : un festival de courts métrage organisé par une association de femmes homosexuelles ou cette sculpture d'une oreille géante proposée pour le parc du quartier, que le jury a finalement refusé à son grand regret. A. s'est pris au jeu, discutant le soir avec ses amis des projets présentés, sans trop prendre garde au fait que le règlement lui interdisait théoriquement de délibérer avec des personnes extérieures. Pour lui, cette expérience a été très « intéressante et positive. » Il pense qu'elle devrait être prolongée.

Cependant, il trouve qu'il y a quelque « cynisme » à ce qu'on lui ait offert de participer à la gestion de son quartier alors que, d'un autre côté, on lui a fait comprendre « qu'il n'est pas le bienvenu » dans le pays. L'obtention de son titre de séjour et des différents papiers administratifs restent un vrai parcours du combattant. A. explique qu'il ne vient pas d'un pays démocratique, qu'il « n'a jamais voté de toute sa vie » et qu'il ne « votera pas non plus en septembre » pour les élections au Bundestag. Il explique qu'avoir été tiré au sort dans ce jury, cela a été un peu « être un touriste dans un pays démocratique ».

Comment expliquer cependant les distorsions concernant la représentation, alors que le dispositif des jurys a été précisément conçu pour les éviter et que cet objectif figurait explicitement dans les préoccupations de l'administration berlinoise et des managers ? Plusieurs raisons peuvent être avancées.

- **La composition des jurys est mixte** et les contraintes de représentativité statistique sont logiquement moins grandes pour les délégués des forces vives que pour les membres tirés au sort : les délégués incarnent d'abord un autre type de représentativité, même si les managers ont pu de façon secondaire favoriser leur représentativité sociologique dans les quartiers où les candidatures dépassaient largement le nombre de places (les critères qu'ils ont alors utilisés étaient cependant partiels et peu formalisés)⁴².
- **La taille réduite des jurys** augmente la « marge d'erreur » qu'implique toute désignation aléatoire d'un échantillon représentatif.

⁴² Faute de données, il ne nous est cependant statistiquement pas possible de livrer une analyse systématique des différences sociologiques entre les membres tirés au sort et les délégués.

- **Les défections**, par non-réponse ou par refus de participation lors des premiers contacts, et par abandon en cours de route, ont touché de façon proportionnellement plus importante les individus issus des groupes les plus marginalisés dans l'espace public politico-associatif du quartier : les étrangers, les précaires, les personnes âgées, à un moindre degré les femmes. Les abandons semblent par ailleurs affecter davantage les jurés tirés au sort que les délégués des « forces vives », et donc concerner davantage les individus dotés d'un moindre capital politique ou associatif.

Nous avons déjà mentionné dans la seconde partie que seule une faible minorité des personnes initialement tirées au sort avaient au bout du compte répondu puis participé aux jurys. C'est dans cet écart que se glisse le « cens caché » (Bourdieu, 1979 ; Gaxie, 1978) qui tend à écarter les personnes issues des groupes dominés, faute d'une dynamique politique forte d'affirmation des couches les plus populaires⁴³. Le cas des jeunes participant aux jurys est de ce point de vue significatif. Selon nos observations et selon les informations des managers, ils sont parmi les plus difficiles à fidéliser. Dans le quartier de Wrangelkiez, les plus jeunes participants (dont une jeune femme turque de 17 ans tirée au sort) ont été très absentéistes et se sont très peu exprimés lors des séances auxquelles ils ont assisté. Cette tendance peut cependant être compensée par l'existence d'un capital associatif : l'intérêt pour la structure semble avoir été plus grand pour les jeunes jurés représentants des forces vives locales, et l'exemple d'un jeune turc de 19 ans du quartier de Rollberg Siedlung, délégué de la « maison des jeunes » du quartier, très investi dans le processus, est loin d'être exceptionnel.

Il faut à ce propos rappeler que la constitution d'un échantillon socialement représentatif peut, de façon générale, résulter de deux procédés : par choix aléatoire ou par la méthode des quotas. On sait que les instituts de sondage français utilisent plus volontiers la seconde, pour compenser à la fois l'absence d'un listing complet de la population dont ils pourraient disposer et à partir duquel ils pourraient tirer au sort les enquêtés, mais aussi par souci de prendre en compte ce poids inégal des défections selon les groupes sociaux. Nous avons vu que, selon les quartiers, les managers ont ou non eu recours à des quotas pour affiner la composition des jurys.

⁴³ A l'inverse, c'est cette dynamique qui explique en bonne partie la forte présence des couches populaires dans les budgets participatifs brésiliens (Gret/Sintomer, 2002).

En tout état de cause, une prise en compte beaucoup plus frontale de ce problème, impliquant à la fois la constitution d'un appareil statistique et une discussion sur les critères de représentativité pertinents (avec au minimum l'introduction du critère scolaire et des catégories socioprofessionnelles) semblerait nécessaire dans la perspective de l'amélioration de la représentativité sociologique des jurys⁴⁴. Les managers auxquels nous nous sommes adressés pour l'obtention de données sociologiques concernant les membres des jurys ont d'ailleurs souvent déploré ne pas avoir recherché et conservé ce type d'information et regrettaient après coup ne pas y avoir songé lorsque cela était encore possible⁴⁵. De même, il serait intéressant de comparer les défections qui touchent les jurys « politiques » berlinois (ou espagnols) et celles qui affectent les jurys d'assise, incomparablement moins fortes (sans doute à cause du caractère théoriquement obligatoire de la participation à ces derniers et de leur caractère beaucoup plus solennel).

⁴⁴ Des problèmes similaires ont d'ailleurs touché les jurys espagnols ou les conférences citoyennes danoises. Dans le premier cas, le poids du capital scolaire a constitué un facteur déformant particulièrement marqué (Blanco, 2001 ; Font/Blanco, 2001 ; Font, 2000 ; Sanchez, 2000 ; Normann Andersen/Hansen, 2001).

⁴⁵ Souvent les jurys ne se réunissaient plus au moment de notre demande rendant le recueil de ce type d'information beaucoup plus difficile.

2. COMMENT ASSURER UNE DELIBERATION DE QUALITE ?

Un autre enjeu d'un dispositif comme celui des jurys berlinois est de savoir s'il permet une délibération de qualité. On sait que l'une des critiques majeures adressées à l'idée de la participation citoyenne est que l'entrée en scène d'amateurs, et qui plus est d'amateurs nombreux, rend celle-ci impossible ou au moins difficile. Du coup, la démocratie participative se verrait condamnée à l'inefficacité. Or, les théories contemporaines de la démocratie insistent très souvent sur le rôle crucial de la délibération dans la construction de l'intérêt général, car la délibération constitue le médium qui permet de dépasser la simple somme des égoïsmes et d'aboutir à un point de vue véritablement englobant (Habermas, 1997). Les jurys berlinois apportent-ils sur ce point une contribution pratique appréciable ?

21. Mettre les intérêts organisés entre parenthèses ou les représenter ?

Le modèle pur des jurys, dans la variante des *Planungszellen* qui a inspiré le dispositif berlinois, est comme nous l'avons vu fortement tourné vers l'idée qu'une délibération de qualité est assurée par la constitution de petits groupes et par la mise entre parenthèse des intérêts organisés, soupçonnés d'avoir tendance à coloniser l'intérêt général (Dienel, 1997). Cette méfiance devant la distorsion que les intérêts organisés pourraient faire subir à la délibération a de fortes racines dans la théorie politique allemande (Habermas, 1993, 1997). Elle se retrouve dans d'autres dispositifs, comme certains budgets participatifs d'Allemagne de l'Ouest où les habitants appartenant à des groupes d'intérêts sont contraints de porter un badge les identifiant lors des assemblées de quartier ou de ville lorsque le sujet de la discussion concerne des questions qui relèvent du domaine de leur organisation (la construction d'un stade pour les associations sportives, par exemple).

Sur ce plan comme sur celui de la participation, la méthodologie adoptée à Berlin est un mixte. D'un côté, les représentants des « forces vives » de la société civile dans le jury représentent à l'évidence des « intérêts » organisés. De l'autre, **plusieurs dispositions visent à mettre ces intérêts à distance dans les travaux des jurys.**

- La **composition des jurys**, majoritairement tirés au sort, constitue un premier moyen de limiter l'influence des intérêts organisés.

- Le fait que **les membres des jurys ne puissent** (du moins théoriquement) **pas prendre part à la délibération sur des projets qu'ils ont déposés** ou auxquels ils sont liés, et *a fortiori* ne puissent pas prendre part à la décision les concernant (ce principe semble avoir été respecté), va dans le même sens.
- La **majorité qualifiée** qui est nécessaire à l'adoption des projets renforce l'impératif d'un large consensus et, par là, limite la marge de manœuvre de groupes de pression organisés.
- Enfin, une disposition originale est constituée par **l'interdiction de la publicité des travaux des jurys**, qui peuvent inviter à certains moments des personnes extérieures (essentiellement des porteurs de projet pour complément d'information) mais qui, pour l'essentiel, ne discutent pas en présence du public. Cette disposition est motivée par l'objectif de préserver les débats des pressions extérieures, la recherche de l'intérêt général s'accommodant mal du regard ou des interventions des personnes portant des intérêts particuliers.

Certains jurys ont mis en place des protocoles très rigoureux afin de préserver une mise à distance des intérêts particuliers la plus grande possible. L'expérience du jury de Moabit West, l'une des plus abouties, est en ce sens intéressante. L'audition des porteurs de projets présente un caractère très solennel. Les jurés siègent autour d'une longue table rectangulaire, un peu comme pour un grand banquet. A un bout siège le président du jury entouré des managers de quartiers. Les porteurs de projets sont tour à tour invités à s'asseoir à l'autre bout. Ils attendent à l'extérieur de la salle leur intervention et sont priés d'entrer pour présenter leur projet en cinq minutes et répondre à une série courte de questions. L'atmosphère est véritablement, pour les porteurs de projets, celle d'un « grand oral ». Lorsqu'un porteur de projet est également un membre du jury, comme cela se produit souvent, ce dernier quitte sa place autour de la table pour venir prendre celle, en bout de table, réservée aux « examinés ». Le changement provisoire de place marque physiquement un changement de rôle symbolique. Le juré-porteur de projet sort ensuite de la salle lors de la délibération des autres jurés sur le projet qu'il a présenté.

La non-publicité des débats, quant à elle, représente une disposition très particulière si l'on considère la façon dont fonctionnent généralement les institutions démocratiques chargées de délibérer, qui ménagent généralement des moments de discussion publique dans des procédures de décision qui incluent aussi des moments à huis clos. La publicité des débats

constitue en particulier l'une des caractéristiques fondamentales des travaux parlementaires (le huis-clos étant exceptionnel, et généralement réservé aux seules délibérations de l'exécutif). De même, les jurys d'assises et les autres tribunaux débattent d'abord en public avant de se retirer hors de portée des personnes extérieures pour « délibérer », c'est-à-dire (dans le sens du vieux français qui perdure dans ce cas) pour finir la discussion et la conclure par une décision. La plupart des dispositifs participatifs reposent également sur le principe de publicité des débats. Les assemblées de quartier françaises (et allemandes) sont par définition publiques et les séances des conseils de quartier le sont généralement aussi, de même que, dans un autre contexte, l'ensemble des institutions du budget participatif de Porto Alegre. Les assemblées citoyennes danoises ou les jurys de citoyens espagnols, qui sont exclusivement composés de tirés au sort, incluent eux-aussi des séances publiques, et celles-ci en constituent des moments très importants.

Classiquement, l'objectif de la publicité est double. Il s'agit d'abord de favoriser l'implication des citoyens qui ne participent pas directement au débat mais qui peuvent au moins en être spectateurs. Les institutions démocratiques évitent ainsi de se refermer sur elles-mêmes. Le principe de publicité est d'autre part censé constituer un filtre contraignant qui interdit aux locuteurs de défendre purement et simplement leur intérêt particulier et qui les contraint pour convaincre de démontrer que leurs revendications sont au moins compatibles avec l'intérêt général. Telle est du moins l'argumentation développée par les théories de la démocratie délibérative, de Kant à Mill en passant par Habermas. L'observation des discussions dans les conseils et assemblées de quartier français ou dans d'autres instances participatives tend d'ailleurs à démontrer que ce mécanisme y joue effectivement un rôle important et que ceux qui ne font visiblement que « défendre leur bout de gras » se font très vite siffler ou marginaliser dans les débats (Bacqué/Sintomer, 1999 ; Blondiaux/Sintomer, 2002).

La problématique des *Planungszellen*, reprise par les jurys berlinois, est fort différente. Davantage marquée par une inspiration rousseauiste, **elle ne conçoit pas que les intérêts particuliers puissent s'élever à l'intérêt général en passant par le filtre de la discussion.** Il n'y a pas de solution de transition entre les deux plans. C'est pourquoi la présence d'individus porteurs de projets particuliers est conçue comme une menace pour l'adoption de décisions tournées vers le bien commun. Les règlements, un peu théoriques il est vrai sur ce point, prévoient même que les jurés ne doivent pas discuter des projets avec des personnes extérieures... La neutralité des décideurs doit être assurée d'emblée. L'argument, développé

initialement par l'administration berlinoise, est spontanément repris par les managers, au point que certains d'entre eux proposent d'exclure complètement les représentants des « forces vives de la société civile » si l'expérience est prolongée, afin de mieux assurer l'impartialité des débats⁴⁶.

Un cas d'abandon au jury de Wrangelkiez à Kreuzberg

Madame C. a 48 ans. Elle est allemande. Elle a une formation en gestion d'entreprises et travaille dans le service administratif d'une structure s'occupant de malades psychiatriques. Elle vit depuis 20 ans dans ce quartier défavorisé de Kreuzberg et s'y plaît beaucoup. Elle avoue cependant que, si elle avait eu des enfants, elle en serait peut-être partie car la proximité avec les alcooliques traînant dans la rue n'aurait par exemple pas constitué une très bonne fréquentation. Lorsqu'elle a été tirée au sort pour faire partie du jury citoyen, cela a été l'occasion de s'engager directement pour son quartier, ce qu'elle n'avait jamais fait jusqu'alors. Elle a pris dès le début son rôle très au sérieux et a assisté à toutes les réunions de mai à septembre (soit 8 réunions sur un total de 16), en y prenant une part active. Mais elle s'est lassée de courir après son travail pour arriver à l'heure à des séances qui étaient parfois annulées au dernier moment faute de quorum, la suspension de l'été ayant eu des effets négatifs sur la participation, et qui se multipliaient puisque leur fréquence était devenue hebdomadaire. Elle décida d'arrêter.

Pour elle, l'expérience reste cependant très positive. Elle pense que les habitants sont les mieux placés pour décider pour leur quartier. A chaque fois qu'elle a participé, elle a tenté « d'être la plus neutre possible et de chercher l'intérêt de l'ensemble des habitants du quartier ». Elle déplore que certains membres représentants les forces vives locales n'aient pas adopté ce comportement, faisant parfois un travail de lobby pour leur cause. Les projets réalisés qui lui ont le plus tenu à cœur et qu'elle a le plus défendus sont un atelier théâtre pour des enfants, organisé par un nigérien, et la réhabilitation des toilettes dans l'Eglise protestante du quartier. Bien que l'expérience du jury lui ai plu, elle ne s'est pas investie pour le quartier au-delà de son rôle de juré car son travail « lui prend trop de temps ». Elle n'a plus aujourd'hui de contacts avec le management de quartier et ne sait pas quels ont été les projets adoptés après son départ.

Cette problématique n'est pas complètement convaincante. D'une part, elle devrait si elle était généralisée impliquer l'interdiction ou la limitation de la publicité d'autres instances, et notamment de l'arène parlementaire, ce qui semble peu souhaitable et difficilement concevable. D'autre part, les observations que nous avons pu effectuer lors des séances de travail des jurys ne corroborent pas la crainte sur laquelle elle repose. Si beaucoup de jurés avaient des idées souvent assez précises des « intérêts » qu'ils avaient plus particulièrement à défendre (telle personne militait par exemple pour une prise en compte plus grande de la culture, telle autre pour l'intégration des différentes communautés ethniques, etc.), la

⁴⁶ L'autre argument apporté en faveur de cette proposition semble à première vue d'ordre différent, puisqu'il porte sur l'intérêt qu'il y aurait à associer encore davantage de personnes non-organisées au lieu de retrouver « toujours les mêmes ». De fait, il rejoint largement le premier argument car l'une des motivations qui sous-tend la volonté de faire venir d'autres personnes est de sortir des intérêts et propositions déjà balisés par les forces organisées, qui sont soupçonnées d'être moins capables que de simples habitants de se tourner vers le bien commun.

dynamique des débats n'a en général pas abouti à la défense crispée d'intérêts particuliers. Elle a au contraire poussé chacun à trouver les meilleurs arguments pour défendre ou pour critiquer les projets présentés. Le dispositif a même généralement écarté une dynamique de « négociations » qui, sur le mode du « je soutiens ton projet si tu soutiens le mien », aurait pu rabattre la formation de l'intérêt général sur une modalité particulière d'addition des intérêts particuliers.

Bien que nos observations ne nous permettent pas de le confirmer, on peut rapporter les commentaires d'un manager du quartier de Moabit West qui affirme qu'au sein du jury de ce quartier, des « négociations » de ce type ont eu lieu et qui pense qu'un jury composé uniquement d'habitants tirés au sort assurerait une meilleure neutralité des jurés dans l'évaluation des projets candidats. Malgré l'avis de certains managers, il nous a semblé que l'essentiel des discussions a porté sur le fait de savoir si les projets présentés allaient dans le sens de l'intérêt général du quartier, et en particulier s'ils favorisaient l'intégration et la coexistence des différents groupes (des projets soutenant des groupes spécifiques sans inclure une dimension d'insertion dans la communauté d'ensemble étaient généralement considérés avec une certaine méfiance) ; si le rapport entre l'investissement consenti et les bénéfices apportés sur le quartier valait la peine ; si une réduction des coûts pour un résultat à peu près équivalent était envisageable ; si le projet était techniquement fiable et bien monté... Au vu de ces observations comme au vu des enquêtes menées ailleurs (cf. par exemple Elster, 1994), il n'est en tout cas guère plausible d'affirmer que le caractère public d'une partie au moins des séances aurait nui à l'impartialité des discussions.

22. L'importance de la procédure

Une autre leçon importante des recherches philosophiques sur la démocratie comme des études plus concrètes sur les expériences de démocratie participative concerne **l'importance décisive des procédures dans la qualité de la délibération** (Habermas, 1997 ; Gret/Sintomer, 2002 ; Neveu, 1999). La discussion spontanée, surtout celle du type « assemblée générale », épuise très vite ses potentialités si elle ne peut s'appuyer sur un squelette formalisé de règles et de modalités déterminées avec précision. Inversement, celles-ci peuvent tout aussi bien libérer les potentialités de la délibération que les corseter. En tout état de cause, elles déterminent largement la dynamique et l'issue des débats. C'est pourquoi la discussion sur les modalités de la délibération revêt un rôle central dans la perspective

d'une dynamique de démocratisation⁴⁷. L'expérience des jurys berlinois est de ce point de vue intéressante.

- L'administration berlinoise a établi un cadre relativement précis pour les délibérations, concernant la composition des jurys, le rôle des managers, la non-publicité des séances, etc. Ces règles ont été clairement spécifiées.
- Cependant, si l'administration a suivi de près l'activité des jurys et a coordonné leurs travaux par le biais des réunions de suivi régulières, elle a laissé une marge de manœuvre conséquente aux managers et aux jurés pour leur auto-administration, dans l'esprit décentralisateur qui est caractéristique des pratiques administratives allemandes.
- Cet espace de liberté a été largement exploité par les citoyens, peut-être au-delà de ce qui était attendu par l'administration. Une part importante des débats a concerné l'établissement des procédures elles-mêmes, leurs modalités et les raisons d'être de celles-ci.

Ces débats, qui sur le moment ont pu sembler fastidieux à certains participants, ont cependant assuré une grande légitimité interne au fonctionnement des jurys, qui ont pu se baser sur des règles du jeu claires et qui avaient été explicitement justifiées. Les citoyens, en ce sens, se sont appropriés le processus en cherchant à le rendre « le plus démocratique possible ». Les discussions sont bien souvent allées jusque dans les détails, mais dans des détails d'importance, comme celui impliqué par la proposition d'une citoyenne de chronométrer les temps de présentation de chacun des projets pour assurer l'équité des évaluations, ou celui soulevé par une habitante à Moabit West qui refusait de conditionner l'attribution de la subvention à la modification d'un projet initialement jugé comme mal formulé. Au fur et à mesure des travaux, l'apprentissage des règles par leur mise en discussion et par leur mise en pratique a permis de favoriser la qualité des débats.

23. La dynamique des petits groupes

Un troisième élément notable dans le dispositif délibératif des jurys est le fait qu'il s'agisse de groupes relativement restreints. Si le nombre total de membres s'étale entre 16 et 54 selon les

⁴⁷ « La mise en place d'un organe à vocation délibérante suppose la définition préalable de règles du jeu, d'un protocole de discussion qui devrait, dans l'idéal, faire lui-même l'objet d'une discussion argumentée », (L.Blondiaux, « La démocratie locale : du mythe au terrain, de la théorie à l'expérience », in Observatoire de la démocratie locale du 20^{ème} arrondissement de Paris, 2000).

quartiers, tous les membres n'ont pas assisté à toutes les séances, et les discussions se sont souvent déroulées avec à peine plus de la moitié de l'assistance potentielle. Toutes les études sur d'autres cas indiquent clairement que les groupes plus petits favorisent une prise de parole plus équilibrée. D'après nos observations, cela a été globalement le cas, et même des personnes à l'évidence peu dotées en capital culturel ou parlant un allemand hésitant ont pris une part active aux débats. L'un des jurés que nous avons interviewés, du quartier de Moabit West, dit « toujours aller aux séances de bon cœur » et prendre beaucoup de plaisir à participer, même si les managers affirment qu'il n'y prend jamais la parole. Son cas n'est pas une exception, mais n'est représentatif que d'une petite minorité sur l'ensemble des jurés berlinois qui ont participé aux séances.

Tous les jurés n'interviennent cependant pas de la même manière et avec le même poids, et le « cens caché » que nous évoquions à propos des non-réponses à la sollicitation initiale se reproduit dans l'absentéisme durant les réunions ou dans une participation plus faible lors de celles-ci. La formation scolaire ou associative semble, ici comme ailleurs, constituer un facteur très favorable à l'implication accrue dans les débats. Ainsi, la présidente du quartier de Wrangelkiez, qui fait partie des personnes tirées au sort, a particulièrement investi son rôle et l'a exercé avec une efficacité reconnue de tous, a fait des études supérieures. A l'inverse, certains membres du jury de Rollberg Siedlung, qui ont un capital scolaire beaucoup plus faible, ont du mal à faire la simple distinction entre les membres tirés au sort et ceux représentants des forces vives locales et à percevoir l'un des enjeux centraux des jurys. Malgré ces disparités, nos observations poussent à mettre en valeur l'écoute mutuelle et la large participation qui ont caractérisé les travaux de la majorité des jurys. Le rôle des animateurs de la réunion est à cet égard important : le manager de quartier et le président du jury peuvent contribuer à une répartition plus ou moins équitable de la prise de parole, décourager ou non les interventions trop longues ou trop répétées, etc. Souvent, des personnes qui intervenaient peu ont pu peser sur les travaux lorsqu'elles ont pris la parole, leur réserve habituelle pouvant même se convertir en force supplémentaire. Par rapport à nombre de conseils de quartier français, la différence est de ce point de vue très significative. Tout aussi significatif est le fait que la parole n'a nullement été monopolisée par les délégués des « forces vives » au détriment des tirés au sort. Certains des membres appartenant à cette seconde catégorie se sont révélés de redoutables orateurs et ont joué une part importante dans les débats, notamment lorsqu'ils avaient la présidence du jury. C'est un fait notable, par exemple si on le compare à la dynamique des débats dans les conseils de quartier du XXème

arrondissement de Paris, où les tirés au sort ont tendu progressivement à se rapprocher du statut du public en laissant les représentants des forces vives monopoliser l'essentiel de l'animation des débats (Neveu, 1999).

La présidente du jury de Wrangelkiez à Kreuzberg

Madame P. a 48 ans. Elle est cadre. Elle vit depuis 22 ans dans le quartier de Wrangelkiez qu'elle a vu se transformer. Pour elle, le changement est positif, l'arrivée de la population turque a apporté de l'animation, des boutiques. Et même si elle trouve qu'il y a peut-être un peu trop de boutiques de fruits et légumes, « une boutique de fruits et légumes est mieux qu'une boutique vide ». Lorsqu'elle a été tirée au sort pour participer au jury, ce fut l'occasion d'un engagement auquel elle songeait depuis quelque temps. Elle fut élue présidente du jury lors de la première réunion. Sûrement pour son assurance dans la prise de parole et pour ce quelque chose d'« un peu maîtresse d'école » dans son allure. Elle a ainsi mené d'une main ferme l'ensemble des réunions. Au début, certains membres la trouvaient « parfois un peu rigide », mais elle a su acquérir une plus grande souplesse dans son rôle et, à la fin des travaux, tous, jurés et managers, louent son investissement et son efficacité en tant que présidente. Beaucoup pensent que c'est en grande partie à elle que l'on doit la bonne qualité des discussions et des décisions. Elle a su éviter les parlottes à l'infini tout en distribuant avec équité la parole, et passées les premières séances, marier la rigueur dans la direction des débats avec une ambiance amicale.

Elle est personnellement très satisfaite de l'expérience et a trouvé la qualité des discussions et des réflexions des différents membres de très bonne qualité. Elle déplore cependant un peu que les chômeurs et les SDF, très nombreux dans le quartier, n'aient pas été représentés. Son dédommagement de 20 euros par séance, elle n'a jamais voulu le garder pour elle, utilisant très souvent la somme pour payer un verre à certains membres, devenus des amis, après la réunion, ou le confiant aux managers pour qu'ils le reversent à une association. Dans l'ensemble, elle est plutôt satisfaite des projets adoptés, même si elle pense que la réhabilitation des toilettes de l'école n'aurait pas dû être financée par le jury car cela relevait de la compétence de la commune d'arrondissement. Elle trouve aussi que, dans de trop nombreux projets, l'objectif d'intégration était faible, voire inexistant. Elle travaille depuis quelque mois à Francfort-sur-le-Main, dans l'Ouest de l'Allemagne, mais a gardé son appartement berlinois et vient régulièrement y passer quelques jours.

La dynamique de petit groupe a entraîné une autre conséquence. Dans beaucoup de jurys, le travail et les discussions communes ont amené à la formation d'une identité de groupe assez forte, l'atmosphère se détendant au fur et à mesure que chacun connaissait davantage ses interlocuteurs et que les tensions initiales laissaient la place à des répartitions de rôle assez harmonieuses. Dans le jury de Wrangelkiez, par exemple, les nombreuses plaisanteries amicales témoignaient de la complicité acquise. Tel juré qui tendait à jouer le rôle de « l'emmerdeur public » par le caractère très pointilleux de ses observations procédurales constamment répétées a finalement endossé le rôle, reconnu par tous comme assez utile, du sceptique assez fin contre les arguments duquel les autres arguments doivent s'affûter, ce qui a pour effet de favoriser les « bons » projets. Une participante du jury du quartier de Wrangelkiez explique ainsi : « *J'ai trouvé qu'à la fin le groupe s'est mieux harmonisé. Au*

début il y avait beaucoup de disputes entre des membres individuels, qui ne n'étaient pas objectives mais très personnelles. A la fin, les disputes personnelles n'ont plus eu lieu mais seules des disputes objectives, car le groupe était mieux rodé . Il était alors connu, qui avait quelle position et quels arguments il apportait» (Membre du jury de Wrangelkiez, 2002). Des repas informels ont souvent réuni une partie au moins des membres des jurys qui auparavant ne se connaissaient pas, et des relations bilatérales d'amitié se sont nouées qui ont perduré au-delà des travaux. Cette dynamique, qui n'est pas inconnue des assemblées et conseils de quartier français, a sans doute été renforcée ici par l'intensité des travaux (une quinzaine de sessions là où les conseils de quartier français ne se réunissent que trois ou quatre fois par an) et par le nombre restreint des participants.

Cependant, **la dynamique du petit groupe a aussi des limites**. Si les managers ont pu renforcer leurs canaux de communication avec le quartier et leur « capital social », la non-publicité des débats interdit que la richesse de ceux-ci enrichisse l'espace public en général. Si **les jurys** représentent un « forum hybride » (Callon/Lascoumes/Barthes, 2001), au sens où ils permettent une confrontation argumentée de locuteurs aux statuts distincts (représentants d'organisations ou de groupes, simples citoyens, managers liés à l'administration), ils **ne constituent pas des espaces publics au sens plein du terme**, du fait de cette fermeture.

24. Vers une démocratie technique ? Le rôle des managers

Les managers de quartier jouent un rôle clef dans le dispositif des jurys. Ils sont en effet présents à presque toutes les étapes du processus, ils bénéficient d'une importante marge de manœuvre dans la mise en place des jurys et dans les procédures que ceux-ci vont suivre, et ce sont eux qui sont plus particulièrement chargés d'apporter une compétence technique aux travaux des jurés. Cette place n'est-elle pas disproportionnée, et **cette compétence technique ne réduit-elle pas à peu de choses les délibérations des membres des jurys ? La démocratie participative s'étend-elle à la dimension technique des projets et des procédures** (sur la question de la démocratie technique, cf. Callon/Lascoumes/Barthes, 2000) ? L'enjeu est d'importance car les jurys berlinois ne sont pas amenés à se prononcer sur une orientation politique générale défendue par tel ou tel candidat, comme dans la démocratie représentative classique, ni même sur les priorités globales d'investissement dans le quartier ou sur un grand projet d'aménagement, comme cela arrive le plus souvent dans le cas des référendums locaux là où ils sont pratiqués. Les jurés doivent prendre des décisions sur une

multiplicité de projets concrets, en entrant y compris dans les détails de ceux-ci pour en évaluer les coûts réels et la faisabilité.

Il n'est pas nécessaire de s'appesantir trop longuement sur le poids des orientations individuelles des managers pour autant qu'elles relèvent de leur compétence plus ou moins grande et de leur engagement plus ou moins profond dans le processus. Tous les dispositifs institutionnels, lorsqu'ils sont utilisés dans le monde réel, dépendent largement du « matériau humain ». Pour ne mentionner que cette dimension, une même procédure donne des résultats différents selon que la personne responsable sait ou non créer un climat de travail et de respect réciproque. Cette donnée se vérifie pour un conseil de quartier français comme pour un jury berlinois. Les prestations individuelles des managers et, à un moindre de gré, des présidents des jurys y ont favorisé une qualité plus ou moins grande des discussions. Dans tel quartier, on est frappé par l'ambiance de travail, le bon centrage des débats, la progression de la discussion que permet le respect de règles du jeu adéquatement définies. Dans tel autre, on est à l'inverse étonné par le peu de concentration des participants, le caractère désordonné et le manque de rigueur des discussions, l'altération de l'écoute mutuelle.

Une manager du quartier de Wrangelkiez à Kreuzberg.

E. a environ trente ans. Elle travaille depuis deux ans dans le bureau de management de quartier. Il s'agit de son premier emploi, après un diplôme d'ingénieur en aménagement local obtenu à l'Université technique de Berlin. Elle est d'origine turque et investit pleinement son rôle de manager dans ce quartier de Kreuzberg particulièrement touché par le chômage, où près de 50 % de la population est d'origine étrangère (et principalement turque). Elle s'est engagée dans son travail avec fougue et dynamisme, un peu comme on se lance dans une entreprise militante. La participation des habitants, elle y croît vraiment. Même si son discours reprend en partie celui de l'administration du Sénat, elle pense réellement que le point le plus important était que « les habitants décident eux-mêmes pour leur quartier », car ils sont les meilleurs « experts » pour mettre le doigt sur les problèmes du quotidien. Lorsqu'on lui demande quelle a été sa plus grande difficulté dans l'encadrement du jury, elle explique que ce fut « de rester neutre ». Cette neutralité, elle l'a bien respectée, cherchant toujours à apporter des informations techniques aux cours des débats sans pour autant prendre parti, afin de favoriser une délibération à la fois informée et autonome. Elle a su trouver le ton juste, suffisamment réservée pour ne pas trop peser sur les débats des jurés, suffisamment présente pour les nourrir et contribuer à les faire repartir dans le droit chemin lorsqu'ils s'enlisaient. Aujourd'hui, elle est très fière des membres de son jury qui « se sont déplacés même lorsqu'ils étaient malades afin de réunir le quorum et que le jury puisse continuer son travail ». Même si elle admet que ses choix auraient parfois été différents de ceux du jury, elle reste convaincue qu'une décision émanant des habitants du quartier est la meilleure possible. Elle avance même qu'il faudrait, si l'expérience se renouvelait, procéder uniquement par tirage au sort pour désigner les jurés, afin de favoriser une impartialité encore plus grande en mettant de côté les représentants des intérêts organisés. Elle pense aujourd'hui que son rôle de manager n'est plus, comme à ses débuts, de « faire elle-même des projets », mais de « manager, coordonner, rassembler, les idées et énergies présentes sur le quartier ». Certains membres du jury continuent de se réunir aujourd'hui de façon bénévole pour continuer « leur coopération » avec E.

Au-delà de ces variations individuelles, comment les managers ont-ils pesé sur les jurys ? En sus des choix concernant leur composition, que nous avons déjà abordés, trois facteurs ont fortement influé sur la dynamique des délibérations : au début des travaux, le choix du processus décisionnel qui permet de trancher sur les projets présentés ; durant les sessions, la façon dont les managers interviennent dans la discussion ; et, après les votes, la façon d'associer ou non les jurés au suivi et au contrôle concernant la réalisation des projets acceptés.

Le choix du processus décisionnel

Les modalités des procédures décisionnelles ont été soumises aux jurys lors des toutes premières séances, et les jurés ont généralement, à ce stade initial, accepté les propositions des managers après des discussions qui avaient un peu de mal à sortir des débats principaux et des questions secondaires, faute d'alternatives à la méthodologie proposée. La démocratie technique, dont l'objet potentiel était en l'occurrence procédural, est restée réduite à ce stade. Selon les quartiers, deux manières types très différentes de choisir les projets ont été adoptées.

- **Le premier processus implique une période de présélection** de projets sur la base de fiches-synthèses. Les jurés reviennent ensuite sur les projets retenus pour une nouvelle discussion et, pour certains projets, invitent les porteurs de projets pour complément d'information. Le vote des projets finalement subventionnés a lieu dans les sessions finales, de façon groupée.
- **Le deuxième processus implique un vote immédiatement après la présentation et la discussion de chacun des projets.** Les jurés n'ont alors pas de moyen de comparaison pour prendre leur décision, ils votent essentiellement en fonction de la qualité du projet, notamment au début du processus, lorsque peu de projets ont été discutés et votés et que la somme dont dispose le jury semble encore très conséquente.

Le premier processus s'est avéré plus favorable à la délibération technique que le second. Les jurés ont plus débattu, comparé la nature et le coût entre les différents projets et effectués des regroupements. Certains jurés ont même proposé à des porteurs de projets qui avaient des demandes similaires de s'associer. Dans le quartier de Wrangelkiez, où les managers avaient adopté ce mode de présentation, deux périodes de présélection des projets avaient par exemple été planifiées dès le départ. L'idée était de permettre aux jurés de

comparer les projets entre eux et ainsi leur offrir la possibilité d'un choix non pas seulement en fonction de la qualité du projet considéré isolément, mais aussi en fonction d'une hiérarchisation des différents projets. Un peu partout, les travaux préalables ont d'ailleurs représenté une mini-formation et nos observations montrent que les jurés discutaient et votaient davantage en connaissance de cause après la phase de rodage. Face à la difficulté de choisir entre une multiplicité de projets intéressants, le jury du quartier de Moabit West a par exemple décidé d'établir des priorités pour le quartier. L'une d'entre elle était de subventionner le développement commercial. Comme aucun projet présenté ne correspondait à cette attente, les jurés ont demandé aux managers d'aller à la recherche de porteurs de projets potentiels et en ont eux-mêmes proposés.

A l'inverse, le jury du quartier de Rollberg a attribué près d'un quart de son budget (116.574 euros) à un seul projet lors de la première séance. Le projet en question a été déposé par le conseil des locataires du grand ensemble en mars 2001, alors que la publicité sur le fonds de quartier n'avait pas encore débutée et que peu de projets avaient vu le jour. Il s'agissait d'un projet social de « médiation dans la communauté de voisinage » intitulé « habitants actifs » (*Aktive Bewohner*), dont les objectifs étaient presque similaires à ceux du management de quartier. Le « vrai » porteur de projet n'était pas le conseil de locataires mais une association développant des projets sociaux. Il y a probablement eu dans ce cas une manipulation des jurés « fraîchement débarqués » et encore peu au courant de leurs tâches par l'association des locataires, d'ailleurs représentée dans le jury, et par des membres extérieurs bien informés. Les managers de quartiers ont vraisemblablement joué un rôle dans cette manipulation, et c'est sans doute pour cette raison que le bureau d'étude en charge du quartier a été congédié par l'administration du Sénat⁴⁸. Il est probable que si l'expérience des jurys citoyens est reconduite, l'administration du Sénat pour le développement urbain recommandera ou imposera aux managers les modes d'organisation de cette première période-test.

⁴⁸ L'équipe des managers encadrant le jury a été renouvelée à l'exception d'un manager dans le but d'assurer, malgré le changement de bureau, une certaine continuité dans l'encadrement du jury. Le manager restant n'a pas été « embauché » par le nouveau bureau, à l'inverse du quartier de Wrangelkiez où il y a eu également un changement. Le bureau d'études bénéficiaire du nouveau contrat paye à l'ancien la prestation du manager encadrant le jury.

L'impératif de neutralité des managers

Durant les sessions, les managers se sont vus assignés par la mairie de Berlin un impératif de neutralité afin de ne pas influencer les débats. Leur rôle est bien sûr de vérifier la fiabilité et la faisabilité techniques des projets, mais ils sont au-delà censés ne pas exprimer leurs vues sur l'intérêt et le caractère plus ou moins abouti des projets. L'objectif est de permettre aux jurés de s'approprier réellement les débats sans que ceux-ci soit pré-formatés par l'opinion des managers, qui du fait de leur pouvoir d'expertise pourraient y jouer un rôle écrasant.

Dans la pratique, cet objectif a été atteint de façon assez différente selon les quartiers. Deux facteurs semblent en particulier avoir joué :

- **L'orientation psychologique des managers** a un certain poids. Lorsqu'ils semblent avoir un *a priori* négatif sur les compétences des habitants à prendre de bonnes décisions, ils interviennent plus que de nécessaire. Peut-être poussés par le désir de bien faire, ils influencent les jurés et vident le processus d'une grande partie de son intérêt. L'expertise s'impose alors à la démocratie.
- C'est notamment le cas **lorsque les managers assument le rôle de président du jury** malgré le règlement-cadre officiel qui proscriit normalement ce cumul. Leur temps de parole se trouve alors nettement augmenté, de même que leur influence dans le débat qui n'est plus compensée par la présence d'un modérateur issu des membres du jury. L'appropriation du processus par les habitants est diminuée en proportion et, avec elle, la force d'auto-organisation du jury. La démocratie technique marque alors le pas.

Dans les jurys où les managers sont en retrait et n'interviennent que pour donner des informations techniques, on remarque une plus grande autonomie des jurés dans le lancement des discussions et dans l'organisation de la participation (Empirica, 2002, et nos observations). La manager de Wrangelkiez a par exemple bien su jouer son rôle, extériorisant peu ses opinions et laissant les habitants se prendre au jeu de l'expertise. Elle confiait à l'issue du processus que la gamme des projets adoptés aurait été sensiblement différente si elle avait pu en décider seule.

La limite de la démocratie technique : un suivi et un contrôle très limités

Cependant, la démocratie technique dans sa version berlinoise s'arrête pour l'essentiel avec l'adoption des projets. **Rien n'a été prévu dans les dispositions officielles pour que le rôle du jury s'étende au suivi et au contrôle des projets une fois ceux-ci adoptés**, et le management de quartier retrouve alors une marge de décision qui ne semble limitée que par les services techniques de la ville. Ceux-ci conservent de facto un pouvoir de veto non négligeable. Ainsi, certains aménagements publics votés par les jurys ont été refusés par les administrations de *Bezirk* sur la base d'arguments réglementaires. Les bancs un peu originaux proposés par un artiste et adoptés par le jury du quartier de Rollberg ont par exemple été refusés pour des raisons de sécurité et d'entretien. L'emplacement choisi par un jury de Prenzlauer Berg pour l'installation d'arceaux à vélos ne convient pas aux techniciens de la voirie de l'arrondissement, qui préfèrent un autre emplacement que le jury trouve inadéquat... Or, les compétences des jurys ne sont pas censées s'étendre jusqu'à la phase de réalisation technique, et ils se retrouvent démunis face à ces difficultés. Cela constitue sans aucun doute l'une des principales limites du dispositif. Beaucoup de jurés déplorent d'ailleurs cette situation, comme ce membre du jury de Wrangelkiez : *« Ce que je trouve vraiment dommage, c'est qu'on ne puisse pas constater le résultat de la décision, car je ne sais pas ce se passe avec les projets »* ; *« je crois que cela serait mieux quoi qu'il arrive, qu'il y ait plus de contrôle »*.

Des expériences réalisées ailleurs, il est possible d'affirmer que l'extension de la dynamique de participation à la dimension du suivi, de l'évaluation et du contrôle représente une pierre de touche pour tester son ampleur. Le cas berlinois ne constitue pas sur ce point un processus aussi auto-réglementé et aussi évolutif que celui mis en place dans d'autres lieux (Gret/Sintomer, 2002). Dès le départ, l'expérience des jurys a été limitée dans des bornes expérimentales assez étroites. Comme le schéma sur le déroulement des jurys que nous avons inclus dans la seconde partie le montre clairement, l'intervention des simples citoyens n'y représente pas un processus continu et ne constitue au contraire qu'un moment dans un processus où le premier et le dernier mots reviennent à l'autorité politique appuyée sur les managers. Sans doute l'incertitude de l'administration berlinoise sur le caractère ou non pérenne de l'expérience est-il pour beaucoup dans la conception de ce corset un peu étriqué : ouvrir institutionnellement la possibilité que les jurys continuent à travailler pour suivre et contrôler la réalisation des projets, c'était non seulement étendre considérablement le pouvoir

des citoyens relativement à l'expertise des managers, mais aussi rendre plus difficile l'interruption éventuelle de l'expérience, que des structures en plein travail auraient sans doute plus difficilement supportée que des structures mises en sommeil.

Plusieurs éléments indiquent cependant que **la dynamique de délibération tend à dépasser le cadre originellement défini et à amplifier l'aire de la démocratie technique**. A minima, il semble que les managers tiennent compte désormais des partenaires avec lesquels ils ont travaillé et qu'ils discutent de façon informelle avec eux dans la phase de suivi et d'évaluation. Dans des quartiers comme Wrangelkiez, Sparrplatz ou Bohxagener Platz, beaucoup de jurés ont souhaité poursuivre leur participation après l'affectation des fonds en allant au-delà des contacts occasionnels. Des groupes informels se sont constitués, rassemblant en général un tiers des membres, pour suivre le déroulement des projets et continuer à débattre du développement du quartier.

La pointe de ce processus se situe peut-être à Moabit West. C'est l'un des jurys qui a le mieux fonctionné durant la phase officielle de discussion et de sélection des projets, et ce n'est sans doute pas un hasard si les jurés y ont revendiqué une extension de la démocratie technique au-delà des limites initialement prévues. Le jury a décidé de créer ses propres procédures de contrôle : attribution de la subvention en deux temps, avec obligation pour le porteur de projet de venir rendre des comptes devant le jury pour voir se prolonger la subvention après une période test ; constitution de petits groupes de travail composés de quelques membres du jury pour évaluer un projet avant qu'il soit subventionné, ou pour l'évaluer *a posteriori* pour contrôle. Lors d'une de ses dernières séances, le jury de Moabit West a aussi protesté parce qu'il était mis à l'écart dans la suite du processus et parce qu'il était officiellement écarté du contrôle de projets dont il se sentait désormais responsable. Les membres de ce jury ont également très mal accepté les délais imposés par l'administration du Sénat concernant la date butoir à laquelle les projets doivent être terminés (janvier 2003). Ils ne comprennent pas pourquoi l'argent qui a été mis à leur disposition ne pourrait être utilisé pour des projets s'étalant sur une plus longue période. Les jurés ont sur ces questions décidé d'écrire une lettre de protestation à l'administration du Sénat. Cette dernière dynamique, si elle n'est pas représentative de la façon dont se sont passés les travaux dans les autres quartiers, illustre cependant bien les potentialités de la méthodologie lorsqu'elle est correctement appliquée.

Une réunion du jury de Moabit West à Tiergarten, été 2002

Moabit West est un ancien quartier industriel de Berlin-Ouest, aujourd'hui engagé dans une spirale de déclin et de ségrégation urbaine. Près de 41% de la population est de nationalité étrangère, le chômage y atteint des taux qui dépassent ceux des villes les plus dures de la Seine Saint-Denis. La réunion d'aujourd'hui est la quatorzième et avant-dernière. Les managers arrivent un peu en avance pour préparer les tables et les en-cas qui seront offerts aux jurés. Le local est une salle appartenant à une communauté chrétienne, au fond d'une cour. Les membres se réunissent depuis plus d'un an maintenant et se connaissent bien. Le processus est rôdé. Ils arrivent les uns après les autres, mais sans retard important – on est en Allemagne. Ils semblent heureux de se retrouver après les deux mois d'interruption des vacances d'été. La réunion débute quelque peu après 19h30. 13 jurés sont présents (8 femmes et 5 hommes), ce qui est à peu près le nombre habituel. Le quorum est fixé à 11 membres. Deux managers (une femme et un homme) encadrent la réunion, et une étudiante travaillant dans le bureau de management prend des notes pour le compte-rendu.

Les jurés sont assis autour d'une longue table rectangulaire, comme pour un grand banquet. Le président du jury siège à un bout, entouré des managers. Le côté opposé est laissé libre pour accueillir les porteurs de projets. Le président ouvre la séance en proposant l'ordre du jour que les managers ont envoyé par courrier à chacun des jurés. Comme d'habitude, on débute la réunion par des commentaires sur le compte-rendu de la séance précédente. Puis, les managers donnent des informations, se faisant notamment le relais des orientations données par le Sénat de Berlin. Un point est très mal accueilli : le processus risque de ne pas être reconduit car des politiques s'y opposent. De plus, le Sénat impose un délai pour la mise en place des projets subventionnés. Ces derniers ne pourront ni débiter après décembre 2002, ni s'étendre au-delà de février 2003. Un membre intervient en colère : « Si l'argent est vraiment à notre disposition, pourquoi doit-il être dépensé avant fin 2002 ? ». Un autre membre propose que le jury écrive une lettre à l'administration du Sénat pour expliquer son désaccord. Le premier intervenant dit alors : « On doit leur rappeler que l'argent que l'on a attribué jusqu'à maintenant, on l'a attribué avec beaucoup de sérieux et de bon sens et que l'on veut pouvoir continuer ainsi [...] Les politiques ont dit qu'ils donnaient de l'argent entre les mains des citoyens et maintenant ils nous lient les mains ». Le manager propose de former un petit groupe de travail pour écrire la lettre. Deux membres se portent volontaires. Les managers donnent ensuite d'autres informations sur les projets en cours.

La phase d'information terminée, l'audition des porteurs de projets peut commencer. Cinq personnes se succèdent. Une jeune femme d'environ 35 ans propose un jardin d'enfants coopératif ; une femme dans la quarantaine une exposition photos de femmes étrangères du quartier ; un jeune homme turc un cours de poterie pour des enfants du quartier ; un des membres du jury, au nom de sa communauté religieuse, soumet un projet d'aménagement d'une salle polyvalente qui sera à la disposition de tous les habitants et associations du quartier ; enfin, un homme d'âge mûr représentant une troupe de théâtre de rue demande une subvention pour des représentations dans le quartier. Le protocole est rigoureux. Les porteurs de projets attendent leur tour à l'extérieur. Ils sont invités à présenter leur projet en cinq minutes, puis à répondre à quelques questions posées par les jurés. Pour faire sa présentation, le membre du jury qui présente un projet quitte sa place, sur les côtés, pour s'asseoir en bout de table à celle réservée aux porteurs de projets. Il le dit d'ailleurs explicitement : « Maintenant, je quitte ma casquette de membre du jury et j'endosse celle de porteur de projet ». A la fin de leur présentation, les porteurs de projets sont invités à sortir.

Après les auditions, le jury commence ses délibérations. Le premier thème abordé concerne un projet informatique déjà subventionné par le jury et que ce dernier réexamine pour prolongement de la subvention. Un petit groupe de travail de trois membres s'était vu chargé de l'expertise et expose ses conclusions. Le jury avait demandé de réduire certains frais, et l'association concernée s'est exécutée. Reste le problème de l'encadrement des cours. L'idée est avancée d'embaucher un étudiant en informatique de l'Université technique toute proche. Un des jurés questionne les managers sur la somme restante pour les subventions. Les managers ont besoin de quelques minutes pour faire le calcul, ce qui conduit à une courte pause. Les autres continuent de discuter à l'extérieur de la salle.

Deux petits groupes se forment, l'un composé d'hommes et l'autre de femmes. A la reprise, le manager annonce que le jury dispose d'environ 100.000 euros, suffisamment pour financer tous les projets présentés aujourd'hui s'il le souhaite, l'ensemble des demandes s'élevant à 83.000 euros. Le jury reprend sa discussion sur le projet informatique et passe ensuite au vote, l'adoptant par 10 pour et 2 blancs (l'une des membres n'a pas voté sur ce projet car elle appartient à l'association porteuse du projet). La majorité qualifiée nécessaire est largement dépassée. Comme ils en ont décidé lors des premières réunions, les membres votent à bulletin secret. Le jury passe ensuite en revue les autres projets, procédant au vote à la fin de chacun des débats. Une discussion assez longue a lieu à propos du jardin d'enfants. La question est de savoir si l'économie faite par les parents grâce à la subvention s'adresse bien au public qui en a le plus besoin : ne va-t-on pas aider ceux qui peuvent déjà se payer une crèche ? Le point est éclairci par une intervention de la manager de quartier qui précise, après consultation des ses dossiers, que le coût pour les parents est proportionnel à leurs revenus. La principale critique ne tient plus et l'on procède au vote, qui est positif. La discussion se porte ensuite sur le cours de poterie. Le jeune homme ayant présenté le projet a fait bonne impression. Les membres estiment qu'il a été beaucoup trop modeste dans sa demande : 250 euros, ce qui est dérisoire au regard des autres subventions accordées. En répondant aux questions, il a expliqué qu'il payait de sa poche une partie du matériel. Les jurés calculent combien lui donner afin qu'il n'ait rien à sa charge et qu'il ne soit pas trop restreint dans l'utilisation du matériel. Un membre estime le coût du fonctionnement du four, un autre le prix de la terre et un autre ajoute qu'on pourrait rajouter un montant pour l'achat de la peinture. Le jury décide finalement d'attribuer 1000 euros, en demandant que les cours se prolongent deux mois de plus. De la même façon, le jury discute un à un chacun des projets présentés. Aujourd'hui, ils sont tous adoptés.

Les membres du jury choisissent avec les managers la date de la prochaine réunion, qui sera la dernière décisionnelle. L'un des jurés critique le journal de quartier réalisé par les managers. Ces derniers l'invitent à lui exposer ses remarques afin de les prendre en compte. L'annonce de la fin prochaine des travaux provoque un débat : « Qui va contrôler les projets que nous avons subventionnés ? » Les managers répondent qu'ils le feront dans la mesure du possible mais que le poste qui avait été créé pour l'encadrement du jury sera supprimé à la fin décembre, le Sénat n'ayant pas prévu de le reconduire au-delà. Les membres décident de mentionner leurs inquiétudes sur ce point dans la lettre qu'ils vont écrire au Sénat. Ils auraient aimé que leur rôle s'étende au-delà de la simple adoption des projets. Le manager propose que les membres qui le souhaitent se réunissent pour suivre des projets de façon bénévole, car les jurés ne pourront plus percevoir l'indemnité de 20 euros par séance décisionnelle dont ils bénéficient actuellement. L'un des membres propose une séance d'autocritique du jury. Le manager est d'accord et annonce qu'une évaluation par les membres est prévue lors de la dernière réunion. Les travaux se terminent, il est 22h55. Sur les 13 membres présents, 11 se sont exprimés plus ou moins intensément et deux n'ont pas pris la parole (une femme allemande de plus de 65 ans et une femme turque de 50 ans, toutes deux tirées au sort et ne s'exprimant jamais selon le dire des managers). Certains membres aident les managers à ranger le matériel et chacun rentre chez soi.

25. Un processus décisionnel de qualité et relativement peu coûteux.

Il n'est pas évident que de simples citoyens puissent prendre de « bonnes » décisions pour gérer la chose publique sans formation préalable. Ce que les citoyens jugent « bon » ne se heurte-t-il pas à la rationalité technique que seuls les experts ou les scientifiques sont à même de déterminer ? L'expérience des jurys berlinois est sur ce plan intéressante, car le dispositif a été conçu pour permettre une délibération de qualité sur des projets techniques assez pointus.

Il constitue en cela un bon test de la « démocratie technique » évoquée par certains auteurs (Callon/Lascoumes/Barthe, 2000 ; Blondiaux/Sintomer, 2002).

Or, il est tout à fait remarquable que, du point de vue de l'efficacité du processus de décision et de la qualité des décisions prises, les premiers bilans effectués par la mairie (Empirica, 2002) convergent avec nos observations pour évaluer le dispositif de façon tout à fait positive. En dehors de certains cas de disfonctionnement manifeste, dus à l'orientation particulière de certains managers plus qu'à des problèmes inhérents au dispositif lui-même, l'efficacité des procédures choisies et la qualité des délibérations ont abouti à des décisions tout à fait raisonnables. Même lorsque les managers déclarent qu'ils auraient sans doute effectué des choix différents, ils ne remettent nullement en cause la logique de sélection des jurys et s'accordent sur la rationalité technique du processus. **Le développement de la démocratie technique ne s'est pas fait aux dépens de la rationalité technique, au contraire : les quartiers où les jurys ont le mieux délibéré et où ils ont sélectionné les projets avec le plus de sérieux sont aussi ceux où la démocratie technique s'est épanouie davantage.** La rationalité des « forums hybrides » qui permettent la confrontation organisée des experts (en l'occurrence, pour l'essentiel, les managers) et des simples citoyens, semble trouver dans les jurys berlinois une confirmation assez marquante. Fondamental est cependant que ces forums hybrides soient bien organisés et qu'ils disposent de règles claires qui favorisent une délibération de qualité.

Il faut certes se garder de tirer des conclusions trop définitives de l'expérience, ne serait-ce que parce que l'évaluation du processus est encore balbutiante. Cependant, le nombre des projets retenus et rapidement mis en oeuvre tout comme l'importance relative des montants distribués incitent à un certain optimisme. Celui-ci doit-il être tempéré par les biais qu'introduiraient tendanciellement les décisions des jurys quant à la nature des projets adoptés ?

(a) On a déjà souligné que, en règle générale, les cas de décisions prises sous la pression de lobbies et peu conformes à l'intérêt général du quartier avaient plutôt représenté des exceptions qui confirmaient la règle. (b) Les projets retenus ont-ils été de façon disproportionnée tournés vers les enfants et les jeunes, qui représenteraient un public-cible trop facilement consensuel ? Il est difficile de l'affirmer, et surtout d'évaluer que les priorités affichées par les jurys ne constituent pas « objectivement » les priorités souhaitables. (c) Les

jurys ne sont-ils pas poussés naturellement à adopter de préférence des « petits » projets, alors que l'administration ou qu'une vue plus surplombante pourrait estimer que des grosses infrastructures sont également nécessaires ? Il semble psychologiquement et procéduralement assez logique de fractionner la somme dont on peut disposer en plusieurs projets, et il faut d'ailleurs noter que les villes et les Etats ne font en règle générale pas autre chose à leur niveau. Il est vrai que les jurys ont hésité à financer les projets les plus onéreux, peut-être par manque de compétences et de moyens d'expertise, sans doute aussi et surtout pour ne pas mettre « tous leurs oeufs dans le même panier ». Mais cette donnée, dont l'anticipation avait constitué un argument pour ne pas attribuer aux jurys l'affectation de l'ensemble des financements du management de quartier, pourrait tout aussi bien être invoquée pour demander que le budget dont disposent les jurys soit augmenté qualitativement afin de permettre le choix de projets de plus grande ampleur (quitte par exemple à ce qu'un pourcentage des sommes affectées soit nécessairement engagé dans des projets de ce type).

La leçon est d'autant plus intéressante que la diversité des quartiers où le dispositif a été expérimenté relativise « l'effet de site » qui pourrait cantonner l'expérience dans un contexte local non reproductible. Si les contextes allemand et berlinois ont sans aucun doute joué un rôle décisif dans la genèse du processus, leur importance semble bien moindre lorsqu'il s'agit d'appréhender les clefs du succès technique du dispositif. Pour ne citer que cet exemple, le poids des associations varie très fortement d'un quartier à l'autre, et un fort tissu associatif ne semble pas une condition *sine qua non* de la réussite de l'entreprise (il est même cité par certains managers comme un obstacle relatif à l'expérience).

Un dernier point mérite d'être souligné. **Au regard de ses prestations, le dispositif a un coût modeste.** Avant la mise en place des jurys, le coût de fonctionnement du management de quartier avait été évalué à environ 5 millions d'euros sur trois ans (1999-2001) pour 15 quartiers, correspondant aux honoraires des managers, aux petits fonds d'action des quartiers, aux coûts de fonctionnement du dispositif au niveau de l'administration municipale, et enfin aux dépenses relatives à son accompagnement et à son évaluation (Helfen, 1999, p. 38). En se concentrant sur les dépenses gérées par le Sénat pour le Développement urbain, Thomas Helfen avait mis en évidence l'importance des sommes consacrées au fonctionnement au détriment des sommes affectées aux investissements. En l'état, le dispositif pouvait être considéré comme assez coûteux au regard des résultats matériels (*output*) produits. La comparaison avec Hambourg était de ce point de vue éclairante :

Comparaison entre le programme de lutte contre la pauvreté de Hambourg et le programme de management de quartier berlinois (1999-2001) avant l'introduction des jurys :

	Hambourg (en DM)			Berlin (en DM)		
	Par quartier	Total	% par rapport au budget total du projet	Par quartier	Total	% par rapport au budget total du projet
Fonds d'investissement à la disposition des managers	1.250.000	10.000.000	83,3%	0	0	0%
Honoraires des managers	150.000	1.200.000	10,0%	300.000	4.500.000	75,0%
Fonds à la disposition des habitants	40.000	320.000	2,7%	50.000	750.000	12,5%
Coût de l'évaluation	60.000	480.000	4,0%	50.000	750.000	12,5%
Total	1.500.000	12.000.000	100%	400.000	6.000.000	100%

Elaboration : Helfen, 1999, p. 55. *Source* : Hamburger Stadtentwicklungsbehörde, Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. *Note* : 1 DM égale environ 0,5 euros.

Selon nos informations, il n'existe pas à ce jour une évaluation précise du coût du dispositif à partir du moment où les jurys ont été introduits, qui prenne tout à la fois en compte le fonctionnement du management de quartier, les sommes mises à dispositions des jurys, celles consacrées à l'évaluation et les dépenses internes directes et indirectes engagées par les administrations de la ville et des arrondissements pour suivi du processus. Cependant, il est possible de s'appuyer sur les éléments présentés par T. Helfen en sachant que l'introduction du nouveau dispositif, si elle a généré une augmentation significative des coûts au niveau du management et des administrations, n'a cependant pas représenté une hausse qualitative et que l'essentiel des sommes supplémentaires dégagées ont été consacrées aux fonds dont disposent les jurys (1 million de DM par quartier, soit au total 15 millions de DM). Deux éléments contextuels peuvent alors être soulignés en guise de bilan :

- **La mise à disposition d'un fonds significatif aux jurys de quartier a représenté un accroissement qualitatif du ratio entre investissement et fonctionnement** dans le dispositif du management de quartier. Le budget d'investissement a été multiplié par 20, sa proportion dans le budget total dépasse les 50% et approche sans doute les 70%. Comme le montre le modèle de Hambourg, il faut cependant ajouter qu'un effet similaire aurait en partie pu être atteint par la remise du fonds aux managers de quartier plutôt qu'à des jurys citoyens.

- Quantitativement, **le dispositif berlinois engage des sommes** (plus de 10 millions d'euros) **qui sont assez considérables comparées aux expériences de participation locale en France**, mais aussi par rapport aux jurys citoyens d'autres pays.

Pour ne citer que l'exemple espagnol, les jurys, qui sont restés consultatifs, y ont eu un coût moyen de 50.000 euros - avec un minimum dans le cas de Montornès, en Catalogne, où le premier jury, composé d'une cinquantaine de citoyens, n'a coûté que 5.000 euros, et un maximum dans le cas d'un jury de 303 participants organisé à propos de la réalisation d'une autoroute dans la province basque de Guipúzcoa, qui a dépassé les 100.000 euros (il s'agit du seul cas espagnol où cette barre a été dépassée). En Espagne, ce coût moyen a été engagé environ pour moitié dans la rétribution des participants, et pour moitié dans les frais techniques (Font, 2001 ; Sanchez, 2000). Cependant, l'importance de la somme en comparaison d'autres démarches participative doit être relativisée au regard du budget de la ville de Berlin ou de ses arrondissements : en 2002, le Sénat disposait environ de 23,8 milliards d'euros, et les *Bezirke* de 4 à 5 milliards (Source : Administration du Sénat de Berlin pour les finances). La démocratie participative, même dans cette expérience « exemplaire » que constituent les jurys berlinois, se contente pour l'instant de gérer les miettes en comparaison des sommes qui « comptent vraiment ». Les réticences soulevées au sein du monde politique ou des administrations locales n'en sont que plus notables.

Avant de revenir sur ce point, deux conclusions méritent cependant d'être tirées concernant les coûts de la démocratie participative dans l'optique d'une modernisation de l'action publique et d'une comptabilité par programmes et par objectifs. Elles vont au-delà du cas berlinois :

- **La démocratie participative coûte beaucoup plus cher lorsqu'elle est consultative que lorsqu'elle donne un pouvoir de décision réel aux citoyens.** En effet, dans le premier cas, la consultation implique des coûts alors qu'elle vient doubler les processus de décision administratifs qui continuent d'exister. Elle ne produit qu'indirectement des résultats, par exemple à travers un meilleur ciblage de l'action publique et une moindre fréquence des dégradations ultérieures, par négligence ou malveillance, du fait d'une légitimité plus grande des aménagements effectués après concertation. Lorsque la participation permet aux habitants de décider eux-mêmes, le résultat (*output*)

est direct, il est beaucoup plus important et le mécanisme épargne une grande partie du temps et des coûts matériels qu'auraient nécessités les circuits de décision administratifs classiques⁴⁹.

- **Lorsqu'elle est décisionnelle, la démocratie participative, contrairement aux préjugés répandus jusqu'au sein de l'administration berlinoise, tend à coûter moins cher que l'action administrative classique.** Elle tend à améliorer le ratio entre investissements et fonctionnement, car le temps passé par les citoyens, même lorsqu'il est dédommagé comme dans le cas des jurys berlinois, coûte beaucoup moins cher à la collectivité que celui des fonctionnaires. Le dispositif est particulièrement économe lorsque les projets subventionnés sont dans leur majorité issus de la société civile. La démocratie participative locale favorise alors le renforcement d'un troisième secteur d'économie solidaire sur lequel elle peut s'adosser. On peut faire l'hypothèse que les coûts des réalisations effectuées par ce troisième secteur sont sensiblement moindres que ceux qu'aurait entraîné une action administrative classique. Pour autant que l'on reste dans ces types d'activité, en tout cas, les sommes supplémentaires consacrées à la démocratie participative constituent de fait des économies sensibles par rapport à l'Etat traditionnel.

3. UN ENJEU POLITIQUE SOUS-JACENT

Le troisième enjeu que doit souligner une étude sur les jurys citoyens de Berlin est sans doute de savoir jusqu'à quel point ils ont développé une dimension politique et s'ils favorisent un renouveau, même partiel, de la politique. Comme le français, quoique de façon atténuée, l'allemand ne fait pas de différence sémantique entre ce que l'anglais appelle la *policy*, à savoir l'action de l'Etat (ou des pouvoirs locaux) sous l'impulsion des élus, et ce qu'il nomme la *politics*, à savoir la politisation et ce qui a trait à l'activité partidariaire. Si les jurys sont bien une dimension de la *public policy* de la ville de Berlin, mettent-ils également en jeu la *politics* locale ou nationale ?

⁴⁹ En reprenant les distinctions effectuées par une philosophe nord-américaine, Nancy Fraser, on pourrait étendre cette thèse en disant que les espaces publics « forts », qui aboutissent directement à une prise de décision, sont économes par rapport aux espaces publics « faibles », qui demeurent seulement sur le plan consultatif.

31. L'absence des politiques et le poids de l'approche gestionnaire

Pour l'observateur français habitué aux réunions des assemblées et des conseils de quartier de l'Hexagone, la première différence entre ceux-ci et les jurys, peut-être la plus frappante, est l'absence des « politiques » dans les seconds. **Les jurys se réunissent, débattent et décident en l'absence des élus et des responsables partidaires.** Le « forum hybride » qu'ils constituent semble vivre parallèlement au système politique institutionnel, sans qu'il y ait rencontre ou recoupement. En France, les observateurs ont pu théoriser l'interpellation des élus comme l'une des premières fonctions des conseils de quartier (cf. par exemple Blondiaux, 2001). De façon plus ou moins forte, cette fonction se retrouve dans les jurys citoyens en Espagne ou dans les conférences citoyennes qui ont eu lieu au Danemark et, plus récemment, en France. Elle est aussi présente dans d'autres contextes, comme les budgets participatifs d'Amérique Latine ou de la Rhénanie du Nord Westphalie et de la Forêt Noire. Rien de tel à Berlin, et il ne semble pas être venu à l'idée des jurés de réclamer l'audition ou la présence de « politiques ». Le dispositif du jury est sur ce plan en fort décalage avec les « initiatives de citoyens », qui partent aussi de la société civile mais qui interpellent les pouvoirs politiques en contestant telle ou telle de leurs décisions ou en réclamant telle ou telle mesure. Or, cette situation semble tout à fait naturelle aux yeux des participants, des managers et de l'administration berlinoise, à tel point que nos interlocuteurs se sont tous étonnés d'être questionnés sur cette absence des responsables politiques.

Cette absence est redoublée, dans les travaux des jurys, par le **caractère dépolitisé des discussions**. Dans les budgets participatifs d'Amérique Latine, les discussions ouvertement politiques ne font pas l'objet de tabou. Dans les conseils de quartier français, une censure assez forte s'exerce contre les prises de parti ouvertement politique, qui passent mal auprès des participants ; le maire (ou, à un moindre degré, ses adjoints) est cependant un personnage qui peut légitimement faire jonction entre les thèmes ordinaires agités dans l'espace public local et la scène politique institutionnelle (Bacqué/Sintomer, 1999). L'absence des politiques prive les jurys berlinois de cette médiation, de cette montée en généralité (sans doute unilatérale) qui part des problèmes locaux pour toucher les questions nationales. Les discussions des jurys restent pour l'essentiel à un niveau « *sachlich* », comme on dit outre-Rhin, « objectif ». Les demandes sociales sont identifiées, les projets examinés techniquement, leur intérêt est évalué mais les critères de valeur éthiques ou politiques qui

leur donnent sens restent généralement à l'arrière-plan. Lors des réunions auxquelles nous avons assisté, nous n'avons pas observé d'exception à cette règle.

C'est pourquoi **la mise en place des jurys berlinois semble à première vue résulter essentiellement d'une approche gestionnaire dans les quartiers en difficulté**. Devant la difficulté d'y trouver des interlocuteurs « représentatifs » et disposés à collaborer, ne fallait-il pas trouver une méthodologie de communication nouvelle ? Si les responsables avaient désiré rénover plus largement le système de décision politique local, n'auraient-ils pas étendu d'emblée (ou du moins très rapidement) le dispositif à l'ensemble des quartiers berlinois ? S'ils avaient entendu en faire un véritable instrument politique, n'auraient-ils pas insisté pour être présents dans ces nouveaux « forums hybrides » ? L'implication des citoyens dans les décisions micro-locales ne s'inscrit pas toujours dans une volonté de démocratiser en profondeur le politique. Dans d'autres contextes, certains critiques brocardent **la démarche à bon compte qui laisse les pauvres autogérer leur misère**, voire qui les y pousse, mais à condition qu'ils ne s'occupent pas des questions réellement importantes et des enjeux globaux – ceux-là mêmes qui créent les conditions de leur misère. La démocratie participative locale n'est-elle pas un os à ronger lancé par les élites au pouvoir pour éviter des morsures ?

Ces questions sont d'autant plus légitimes que la thématique de l'*empowerment*, qui comme nous l'avons vu a été importée en Allemagne pour soutenir le leitmotiv de l'Etat stimulateur, est passible de d'interprétations assez contrastées (Bacqué/Almy, 2000). A l'origine, l'*empowerment* était fortement marqué par l'idée qu'une autonomie majeure des couches dominées, et en particulier des noirs, était nécessaire pour que se constitue un contre-pouvoir qui pèse sur les rapports de force globaux. A partir de la fin des années 70, l'institutionnalisation du mouvement s'est payée par un fort rétrécissement de la signification du concept, qui se réduit parfois à l'idée que les pauvres doivent se prendre en main si l'on veut que les aides qu'ils reçoivent soient utilisées efficacement, voire pour mériter ces aides. Comme dit le dicton, « aide-toi, le ciel t'aidera »... Des échos de cette interprétation sont reconnaissables lorsque le rapport intermédiaire du programme *Soziale Stadt* avance par exemple que la participation doit permettre « *qu'une culture de la dépendance [par rapport aux transferts sociaux et des autres moyens financiers] soit remplacée par une culture de la détermination personnelle (Selbstbestimmung)* » (Löhr, 2002). Le bénéficiaire de prestations sociales ne doit plus attendre passivement de toucher chaque mois son solde mais doit participer activement à sa réinsertion. Lorsque cette problématique passe sous silence les

tendances structurelles qui sont cause du chômage de masse ou des discriminations sur le marché de l'emploi ou du logement, elle tend à culpabiliser les victimes en leur demandant ce qu'ils n'ont en général guère les moyens d'accomplir.

Il n'en va pas différemment lorsque cet impératif d'autonomie est étendu à des quartiers tout entiers. Dans le modèle de management de quartier, l'*empowerment* peut alors consister à donner « *des compétences et des moyens d'actions* » à la population des quartiers défavorisés afin qu'elle se responsabilise, s'organise et qu'elle élabore et développe elle-même les projets censés lui permettre de sortir de sa situation de crise – mais sans toucher aux autres quartiers ou à l'orientation des politiques nationales ou globales. Les structures de participation sont alors censées permettre un « *renforcement du réseau social* » et du « *vivre-ensemble* » locaux, considérés comme des éléments primordiaux pour une réinsertion sociale. N'est-ce pas sur cette base que l'Institut d'urbanisme allemand préconise la mise en place de fonds de quartiers, dans le cadre de l'accompagnement technique du programme *Soziale Stadt* que l'Etat fédéral lui a délégué ? Dans un bilan intermédiaire du programme, il est ainsi expliqué « *que pour stimuler la population et initier des processus d'auto-organisation, la mise en place de fonds de subvention ou de budgets de quartier est nécessaire* » car « *elle permettra la réalisation rapide et non-bureaucratique de petits projets et de mesures diverses* ». Pour cela, « *la somme des moyens disponibles joue un rôle moins important que la possibilité d'instituer pour l'attribution de l'argent des structures de décisions non compliquées et basées sur une légitimité démocratique locale* » (Becker et alii, 2002). Ce serait ainsi moins le résultat (*output*) matériel qui contera que le geste – à la marge des équilibres globaux du système. N'est-il pas d'ailleurs précisé que « *le but [des fonds de quartiers] n'est pas une concurrence avec les structures de démocratie représentative mais un complément juste et avec la destruction du côté renfrogné de l'administration et de la politique* » (Id.) ? Au bout du compte, **les jurys citoyens ne doivent-ils pas figurer dans la liste des initiatives qui transforment la démocratie locale de « promesse » en « piège »** (Blondiaux, 2001) ?

32. A l'arrière plan, une forte présence de la politique

Que le risque existe, il est difficile de le nier. Il faut cependant se garder de tirer des conclusions trop rapides. Ne serait-ce que parce que **l'absence de la politique n'est pas aussi évidente qu'une approche à première vue ne le laisserait penser**. On la retrouve à l'arrière plan sur quatre dimensions au moins, d'importance et de portée il est vrai inégales : dans la

communication politique des équipes qui sont à la tête de l'administration berlinoise ; dans les motivations des jurés pour participer au dispositif ; dans l'impact de la création des jurys sur la répartition des pouvoirs entre les arrondissements et la mairie centrale ; et enfin dans la dynamique que crée l'émergence d'un quatrième pouvoir potentiel.

Les jurys comme élément de communication politique

Si les politiques sont absents du dispositif des jurys, ce sont pourtant eux qui l'ont créé et ils s'en servent à l'occasion comme d'un élément de communication politique. Lorsque le slogan utilisé, « Le quartier devient millionnaire » (*Quartier wird millionär*⁵⁰) reprend celui du jeu télé populaire « Qui deviendra millionnaire ? »⁵¹ (*Wer wird Millionär ?*), il s'agit d'assurer de façon adroite la promotion du projet, mais aussi de marquer les esprits avant les élections toutes proches. Le « million » a d'ailleurs un rôle symbolique important, publicitaire, sans lequel le Sénateur Strieder aurait peut-être choisi d'attribuer non pas une somme fixe par quartier mais un budget proportionnel au nombre d'habitants. Débloquer quinze millions sous le feu des projecteurs pour la participation des citoyens permet également d'attirer l'attention sur un aspect positif de la politique de l'administration, plutôt que sur les restrictions budgétaires qui sont imposées d'un autre côté, notamment dans les programmes de réhabilitation urbaine.

Le nouveau maire de Berlin, présentant les grandes lignes de son gouvernement, affirme vouloir « *plus de participation des citoyennes et des citoyens dans les processus de décisions et une recherche orientée en fonction des résultats pour de meilleures solutions pour la ville* » (Wowereit, 2002). Les jurys sont un élément important pour démontrer que ces proclamations sont suivies d'effet. La question ne semble cependant pas faire l'objet de réelles controverses entre les partis, et les discours de la nouvelle coalition s'inscrivent au moins en partie dans la continuité des programmes des coalitions précédentes (CDU-SPD et SPD-Grünen), pendant lesquelles les jurys citoyens furent respectivement initiés et mis en place. Le processus n'a pas été remis en cause par la nouvelle coalition SPD-PDS car, comme l'explique la directrice de l'administration du Sénat pour le développement urbain, « *un tel modèle, qui est réalisé de*

⁵⁰ Terme notamment utilisé dans les prospectus d'information à destination de la population du quartier par les managers de quartiers de la Boxhagener Platz ou de Kotbusser Tor et repris dans la présentation du modèle de management de quartier berlinois dans le premier bilan réalisé sur le programme *Soziale Stadt*, BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2002).

⁵¹ Ce jeu existe également en France sous le nom « Qui veut gagner des millions ? ».

façon publique, qui fait participer tant de citoyens et citoyennes, offre en principe peu de prise à la critique ». La légitimité du mécanisme participatif semble conduire, au niveau des directions partidaires, à un certain consensus politique et social.

Au total, Monica Schümer-Strucksberg, la directrice du Sénat pour le développement urbain, peut avancer le bilan suivant de l'expérience : *« nous avons produit beaucoup plus que de l'empowerment [...], nous avons peut-être donné aux gens de ces quartiers un peu plus confiance en la politique »*.

Les motivations citoyennes des jurés

La politique est également présente dans les motivations des jurés. Rappelons que, à l'inverse des jurys d'assise, la participation aux jurys citoyens n'est pas obligatoire. Or, la plupart des membres interviewés ont expliqué leur engagement par le désir d'être utile à la communauté, de changer les choses et d'améliorer le cadre de vie du quartier. Il s'agit d'un véritable engagement citoyen envers lequel les participants ont un fort sentiment de responsabilité : *« j'y suis souvent allé car je pensais que c'était mon devoir » ; « quand je participe à une telle assemblée et que je décide sur de l'argent, alors j'essaie de le faire de façon la plus objective et neutre possible dans le sens de la population. Et c'est pour moi une séance de travail »*. **L'engagement dans les jurys ne diffère pas**, en ce sens, **de l'engagement associatif en général**, et cela est notable puisqu'une partie des membres n'a pas d'antécédent en la matière. Bien que cela soit difficile à prouver, il ne semble pas que le dédommagement financier de 20 euros par séance ait constitué la motivation majeure à la participation, ce qui conforte les études menées sur d'autres types de jurys (Font, 2001 ; Sanchez, 2000). Par contre, cette prestation financière a sans doute constitué une reconnaissance symbolique du travail accompli et, pour certaines personnes, elle a été un facteur de non-dissuasion. Des mères de familles ont pu payer une baby-sitter avec l'argent et accepter de participer. Ces motivations ont pu s'épanouir dans le travail des jurés, du moins pour ceux qui ont joué le jeu et n'ont pas abandonné en cours de route. Les délibérations basées sur la recherche de l'intérêt général, les modifications des procédures pour que l'espace de décision du jury soit le plus démocratique possible ont révélé que **cet espace constitue une véritable école de citoyenneté pour les participants**.

Les mairies d'arrondissement bousculées

Cependant, au-delà de ses effets sur la participation citoyenne, l'instauration des jurys crée un nouvel espace de décision qui s'ajoute à ceux du *Land* et du *Bezirk*. Cela ne s'est pas fait sans heurs, en particulier parce que les jurys émanaient du *Land* et qu'ils ont bousculé par leur existence et leurs décisions les mairies d'arrondissement. Des projets d'aménagements ou de réalisations de proximité relevant normalement de la compétence de celles-ci ont été adoptés par les jurys. On peut citer comme exemple la réhabilitation des toilettes d'une école communale ou l'installation d'une pompe à eau et de bancs dans un parc public. Les élus des *Bezirke* ont mal accepté cette intrusion, d'autant que la réhabilitation des toilettes de l'école avait préalablement été repoussée pour des raisons budgétaires par le *Bezirk*. L'arrondissement n'a finalement pu s'y opposer car, comme l'explique le coordinateur du management de quartier à Kreuzberg, « *qui a l'argent a le droit de parler* ». Nombre de responsables des *Bezirke* s'indignent cependant de ne pouvoir réaliser certains travaux jugés importants faute d'une redistribution suffisante de la part du *Land*, alors que des fonds sont donnés aux jurys en étant détournés de leur usage « légitime ». C'est bien la création d'un espace de décision micro-local au sein de l'arrondissement qui est remise en cause. Le coordinateur du *Bezirk* de Kreuzberg dénonce ainsi « *une mesure perverse* » qui, en affectant un budget et des compétences à la population d'un quartier, vient perturber les orientations globales définies par le Parlement de l'arrondissement et qui nie les compétences décisionnelles de ce dernier.

Le pouvoir décisionnel des jurys empiète sur celui des politiques, mais aussi sur celui des techniciens de l'administration, qui peuvent prendre comme nous l'avons vu leur revanche en exerçant un « veto » technique sur certaines demandes. Bien que le management de quartier fonctionne sur la base de réunions transversales, certains managers disent devoir souvent expliquer la structure du jury et son rôle aux employés d'arrondissement qu'ils sollicitent, notamment pour l'obtention d'autorisations administratives. Ce manque d'information montre l'existence de résistances à ce niveau institutionnel face à une politique initiée par le *Land*, et ce malgré la coopération affichée. D'ailleurs, sur les dix coordinateurs de *Bezirk* impliqués dans le management de quartier, seul celui de l'arrondissement de Kreuzberg a souhaité assister aux séances des jurys appartenant à son arrondissement.

Le nouvel espace de décision créé par les jurys citoyens ne semble pas encore réellement reconnu et accepté par les responsables politiques des mairies d'arrondissement, qui ont d'ailleurs tardé à réaliser la dynamique du nouveau dispositif. Comme l'explique une membre du jury de Moabit West travaillant depuis longtemps avec le *Bezirk* dans le cadre de son association, les élus d'arrondissement, qui ne s'investissaient qu'à moitié dans une politique de management de quartier qui n'était pas de leur initiative mais qu'ils toléraient car elle prenait en charge des problèmes sociaux réels, « *ont réalisé à retardement qu'une institution avait été créée qui avait les mêmes tâches qu'eux* ». Si la comparaison entre le budget des jurys et celui des *Bezirke* (7,5 millions d'euros contre 4 à 5 milliards) incite à relativiser ce constat, celui-ci touche juste sur le plan des principes et de la dynamique potentielle : à partir du moment où une autorité nouvelle est créée qui bénéficie d'une légitimité réelle et d'une compétence décisionnelle à l'échelle du quartier, comment régler les conflits de compétence et comment tracer une frontière *a priori* sur ce qu'elle ne devra pas faire ? Comment être sûr que ses compétences ne seront pas démultipliées demain, quand on sait que l'on est déjà passé sans transition du petit Fonds d'action de 15.000 euros à des Fonds d'un demi-million ? **Le sentiment de perte de pouvoir éprouvé par les autorités d'arrondissement semble aujourd'hui le principal obstacle à la reconduite du processus.**

Vers un quatrième pouvoir ?

Les tensions que provoque l'émergence des jurys citoyens constituent un symptôme. L'enjeu va bien au-delà des rapports entre arrondissements et mairie centrale. C'est sans doute de l'émergence potentielle d'un quatrième pouvoir qu'il s'agit, celui des citoyens lorsqu'ils participent directement à la prise de décision. Ce nouveau pouvoir viendrait s'articuler au législatif, à l'exécutif et au judiciaire, les trois piliers de la démocratie représentative classique. C'est de cela que prend acte le programme 2001-2006 de la coalition SPD-PDS, qui annonce que la démocratie directe doit être favorisée au niveau du *Land* comme au niveau des arrondissements (Programm Koalitionsvereinbarung Berlin 2001-2006). Si ce texte fait surtout référence aux référendums d'initiative populaire, c'est jusque-là les jurys qui ont incarné ce complément de « démocratie directe » appelé de ses vœux par la nouvelle coalition.

Ce nouveau pouvoir n'est-il cependant pas destiné à ne peser qu'à la marge, dans ces décisions micro-locales dont les jurys sont chargés ? Le fait que les projets examinés par le

dispositif relèvent exclusivement de la proximité, l'absence d'un dialogue avec les responsables politiques et le caractère non-politisé des délibérations n'enferment-ils pas cette innovation dans un espace somme toute très secondaire ? Il est clair que, par leur objet actuel, les jurys ne sont que peu susceptibles de constituer le support d'une montée en généralité vers des échelles territoriales plus vastes et vers des questions éthiques ou politiques fondamentales.

Ce serait cependant méconnaître l'intérêt de l'expérience que d'en rester à ce constat.

L'expérience des jurys, à cette échelle modeste du quartier, apporte en effet la preuve que des décisions raisonnables peuvent émaner de simples habitants, pour peu qu'ils puissent s'appuyer sur une procédure adéquate qui favorise une délibération de qualité. Elle donne du poids aux arguments des partisans de la démocratie participative dans les débats politiques, notamment face aux discours technocratiques ou paternalistes. Plus : l'analyse de la dynamique des délibérations apporte des arguments qui militent pour l'émancipation potentielle du dispositif par rapport au savoir de proximité et pour son extension à d'autres échelles. Cela est important, car **la méthodologie des jurys, en elle-même, n'est nullement liée au micro-local**, et elle a d'ailleurs pu être utilisée dans des formes un peu différentes à l'occasion des conférences citoyennes en France et ailleurs (Callon/Lascoumes/Barthes, 2001 ; Boy/Donnet Kamel/Roqueplo, 2000 ; Normann Andersen/Hansen, 2001). A travers le recours au tirage au sort, l'un des dilemmes classiques de la démocratie directe, celui de l'échelle, semble pouvoir être surmonté : il n'y a pas à craindre qu'avec l'empilement des étages d'une pyramide participative fondée sur les délégués, ceux-ci ne finissent par s'éloigner de la base et recréer une nouvelle forme de démocratie représentative, sans doute encore plus insatisfaisante que l'actuelle (Gret/Sintomer, 2002). Il semble que la méthodologie puisse être utilisée presque sans scorie à l'échelle d'une ville, voire d'une nation.

On comprend mieux, dès lors, l'orgueil implicite avec lequel les jurés se passent des responsables politiques. Si la présence de ceux-ci ne leur semble pas nécessaire, c'est qu'ils pensent pouvoir les remplacer purement et simplement par les citoyens. Comme l'explique Ismael Blanco à propos des jurys espagnols, « *le citoyen joue dans les jurys citoyens à être un homme politique : il écoute les différentes opinions, il rassemble les informations essentielles sur un thème et, finalement, il prend une décision* » (Blanco, 2001). Pour l'attribution du

fonds de quartier, les jurés « remplacent » occasionnellement les politiques locaux et considèrent sur ce point n'avoir rien à partager avec eux.

En prenant un peu de recul, cette prétention de se passer des politiques est une illusion, et il faut d'ailleurs bien revenir à la réalité lorsque le Sénat décide de poser des limites temporelles ou procédurales à l'expérience. Mais **ce qui se joue potentiellement, c'est cependant bien l'émergence d'un nouvel équilibre**, qui pourrait différer assez fortement de l'actuel. Le futur n'est pas encore défini et il est possible que l'expérience avorte après deux ans de vie, non par ses limites internes mais du fait de la réaction des pouvoirs en place qu'elle vient bousculer. Il est aussi possible qu'elle ne soit qu'un premier tour de piste avant un jeu autrement plus ambitieux. C'est ainsi que Monica Schümer-Strucksberg, la responsable du Sénat qui a piloté le dispositif, pense que « *des formes de démocratie directes sont nécessaires pour créer un nouvel équilibre entre les politiques et les citoyens* » face à la désaffection démocratique. Elle voit dans les jurys citoyens une « *petite préparation* » pour une discussion plus générale sur la réforme du système de décision du budget communal. Elle a proposé dans ce contexte au SPD, qui est au pouvoir dans la capitale allemande, d'envisager de soumettre le budget de Berlin à un jury citoyen. Des discussions impliquant des fractions politiques, des mairies d'arrondissement et des Fondations de toutes les couleurs politiques sont actuellement en cours sur la possibilité de lancer de façon expérimentale une expérience de budget participatif sur la ville. Sur la base d'une expérience certes limitée, un débat de fond est ainsi lancé⁵².

L'émergence d'un quatrième pouvoir, même sous la forme encore embryonnaire qu'incarnent les jurys, implique à l'évidence une redistribution des compétences. Elle peut être vécue par les pouvoirs en place comme une concurrence dangereuse. Mais elle peut également être vue sous un angle plus dynamique. La philosophe juive allemande exilée aux Etats-Unis Hannah Arendt n'expliquait-elle pas, en parlant de la division des pouvoirs instaurée par les révolutions démocratiques modernes, que division ne signifiait pas limitation ? Loin d'être un jeu à somme nulle où les gains des uns ne pourraient s'effectuer qu'au détriment des autres, **le pouvoir politique, ajoutait-elle, doit être conçu comme un jeu où tous les acteurs peuvent gagner s'ils agissent en coopération**. C'est un écho de ces propos que l'on trouve chez Thomas Franke, de l'Institut d'urbanisme allemand (DIFU), lorsqu'il explique dans la lettre

⁵² La participation des étrangers et des jeunes à partir de 16 ans dans le jury du fonds de quartier est probablement aussi une « petite préparation » à un élargissement du droit de vote local en faveur de ces derniers, comme annonce vouloir l'instaurer le programme de la coalition SPD-PDS.

d'information⁵³ du programme *Soziale Stadt* de février 2002 que la mise en place d'un fonds de quartier nécessite de « *gagner les politiques comme partenaires et [de] leur faire comprendre qu'avec le contact immédiat avec les citoyens, ils vont gagner en influence et en proximité citoyenne et qu'ainsi la perte de pouvoir peut être compensée* ».

⁵³ La lettre d'information du DIFU est envoyée à toutes les administrations en charge du programme *Soziale Stadt* sur l'ensemble du territoire fédéral. Elle présente un caractère officiel car l'Etat fédéral a délégué au DIFU les compétences de mise en réseau des expériences, d'information et de formation liées au programme *Soziale Stadt*.

CONCLUSION

Tels qu'ils ont été mis en place et qu'ils se sont développés en 18 mois d'expérience, **les jurys citoyens de la capitale allemande peuvent revendiquer une triple légitimité.**

- A l'entrée du processus, la double représentativité des membres (à la fois délégués des citoyens actifs et relativement « représentatifs » sociologiquement de la population), la multiplicité des projets suscités par cet appel d'air, le caractère officiel d'une structure mise en place dans le cadre d'une politique expérimentale ont conféré une forte légitimité au dispositif. Dans un contexte de crise de légitimité des institutions représentatives traditionnelles (particulièrement forte à Berlin avec le scandale des banques) et au moment où les tentatives de réforme de l'administration cherchent des voies qui ne se réduisent pas à l'introduction des critères du marché dans l'action publique, cette **légitimité « d'input »** a été difficilement contestable. C'est ce qui explique que le projet soit allé de l'avant malgré le fait que trois coalitions politiques différentes se soient succédées en quelques années à la tête de la ville-Land.
- Dans son fonctionnement, le dispositif a pu s'appuyer sur des procédures très claires, efficaces et globalement adéquates à l'objet visé (la prise de décision par des citoyens ordinaires sur des projets de proximité). Elles ont favorisé une dynamique délibérative de qualité pour un coût relativement faible. Cette **légitimité procédurale** a été remarquée à l'intérieur des jurys, par l'administration berlinoise et par le premier rapport d'évaluation. Si des modifications procédurales ont pu être envisagées par les acteurs du dispositif, elles n'ont pas concerné son principe même.
- Dans ses résultats, le dispositif a permis l'adoption de nombreux projets, dont l'intérêt n'a globalement pas été mis en question. Il a dynamisé l'action publique et le management de quartier dans les zones urbaines visées par le programme *soziale Stadt*. Il y a sans doute contribué à renforcer le tissu des associations et des habitants mobilisés. Au total, cela a conféré au dispositif une **légitimité « d'output »** notable.

Cette triple légitimité a cependant rencontré des limites.

- D'une part, le passage d'une participation consultative des citoyens à l'émergence potentielle d'un contre-pouvoir n'a pas été thématiqué de manière forte et explicite par le Sénat et par les managers. L'introduction des jurys a été limitée aux quartiers en difficulté, sans que cela soit véritablement thématiqué et argumenté. Le dispositif a été adopté un peu « par la bande » et, s'il s'inscrit assez logiquement dans les tentatives de modernisation de l'administration, dans la politique « Ville sociale » et dans les appels à la rénovation de la démocratie qui se font entendre outre-Rhin, ce **déficit de justification explicite** le rend plus sensible aux critiques internes et aux pressions qui, dans les coulisses, visent à mettre un terme à cette expérience dérangeante.
- La possibilité d'une interruption prématurée est d'autant plus forte que **ce dispositif n'a pas été conçu comme le support d'une discussion publique**. Les « forums hybrides » que constituent les jurys n'ont pas été des espaces publics, et c'est pourquoi le mécontentement des jurés devant les limites qu'ils ont rencontrées n'a pas de répercussion automatique auprès des autres habitants du quartier. C'est surtout par la publicité faite *à propos* des jurys et par « l'effet de démonstration » qu'a provoqué la mise en œuvre rapide de projets émanant des habitants ou des acteurs organisés du quartier et montés grâce au soutien financier des jurys que ces derniers ont acquis une certaine légitimité aux yeux des habitants. Ceux-ci n'ont pu percevoir la légitimité procédurale du dispositif, qui aurait pu être valorisée si la richesse des procédures et des délibérations avait pu être perceptible publiquement.
- Enfin, **il n'est pas sûr que l'introduction de ce dispositif novateur ait été utilisée comme un instrument pour modifier en profondeur les pratiques de l'administration dans son ensemble**. Significativement, les premiers bilans internes effectués par le Sénat n'ont d'ailleurs pas abordé cette dimension, et notre propre enquête n'a pu, du fait de sa courte durée, aller beaucoup plus avant sur la question. Parallèlement, **elle s'est développée parallèlement à la politique**

institutionnelle sans véritablement avoir d'effets sur elle.

L'expérience est restée largement extérieure aux pratiques réelles des pouvoirs établis, qu'elle a pu irriter superficiellement, surtout au niveau des arrondissements, mais au sein desquels elle n'a pas encore conquis une véritable légitimité.

Au total, **le futur de cette expérience novatrice et intéressante n'est pas tranché.** Il est possible que la parenthèse soit sur le moment refermée assez vite. Elle aura sans doute dans ce cas de figure une postérité indirecte : elle sera sans nul doute citée au titre des tentatives novatrices et fera en ce sens école, dans un contexte allemand où le pragmatisme et l'expérimentation locale sont des moteurs du changement. Elle sera peut-être reconduite sous une forme modifiée, par exemple avec un budget réduit. Le principe d'une participation directe des citoyens serait alors réaffirmé symboliquement mais ses enjeux matériels seraient encore restreints, dans le but de désamorcer les oppositions de responsables en place qui s'estiment menacés par l'émergence de ce quatrième pouvoir. Peut-être enfin sera-t-elle le premier pas à une expérimentation qui, sur une tout autre échelle, testerait l'intérêt et la possibilité d'une démocratie participative qui se développerait à la fois à l'échelle des arrondissements et à celle de la ville, par exemple avec la mise en place d'un budget participatif.

Les facteurs qui peuvent expliquer l'éclosion de cette tentative sont à l'évidence spécifiques et relèvent d'un double contexte, allemand et berlinois, qui a peu d'équivalents dans d'autres lieux. **Le dispositif qui a vu le jour est cependant largement reproductible** ailleurs, moyennant des aménagements et des modifications qui peuvent être importants, que ce soit sur la publicité des débats, sur le caractère mixte des jurys, sur le lien avec les mairies d'arrondissement, ou sur l'articulation entre les réalisations de proximité et les questions dépassant cette échelle. Avec des enjeux d'une autre ampleur, les dispositifs institutionnels inventés par les révolutions anglaise, américaine et française aux XVII^{ème} et au XVIII^{ème} siècles se sont par la suite répandus dans le reste du monde. Plus récemment, le modèle de budget participatif créé il y a moins de quinze ans par Porto Alegre a été adopté, avec des variantes parfois qualitatives, par plusieurs centaines de villes en Amérique latine. Peut-être les jurys citoyens de Berlin et d'ailleurs finiront-ils par trouver un destin semblable et feront-ils d'ici quelque temps partie du paysage politique et institutionnel des villes européennes.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES, ARTICLES ET TRAVAUX DE REFERENCE

M. ALISCH (dir) (1998), *Stadtteilmanagement - Chancen und Voraussetzungen für die soziale Stadt*, Leske + Budrich, Opladen.

A. ANDERSON, H. VIELLARD-BARON (2000), *La politique de la ville - Histoire et organisation*, Editions ASH, Paris.

M.H. BACQUE, J.P. ALMY (2000), *Community Development Corporations à Boston*, PUCA.

M.H. BACQUE, Y. SINTOMER (1999), « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. NEVEU, 1999.

M.H. BACQUE, Y. SINTOMER (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la Recherche Urbain*, p. 148-155.0.

H. BECKER, R.P LÖHR (2000), « „Soziale Stadt“ Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10-11.

H. BECKER, T. FRANKE, R.P. LÖHR, V. RÖSNER (2002), “ *Ein Programm gegen soziale und räumliche Ausgrenzung* ”, in BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR; BAU-UND WOHNUNGSWESEN“ (2002), „*Die Soziale Stadt - Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“*“, DIFU, Berlin.

D. BEHAR (1999), “ En finir avec la politique de la ville ? ”, in *Esprit*, n° 258, novembre.

I. BLANCO (2001), « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie », in *Mouvements*, 18, novembre-décembre.

L. BLONDIAUX (2001), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, 18, novembre-décembre.

L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER (dirs.) (2002), *Démocratie et délibération*, *Politix*, 57, Hermès, Paris.

P.BOURDIEU (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.

P.BOURDIEU (1984), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit.

D. BOY, D. DONNET KAMEL, P. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative. La « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50/4-5, août-octobre 2000, p. 779-809.

M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

- P. DIENEL (1997), *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- J. DONZELOT, P. ESTEBE (1994), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris.
- C.U.R.A.P.P / C.R.A.P.S (1999), *La démocratie locale. Représentation et espace public*, PUF, Paris.
- J. ELSTER (1994), « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de science politique*, 44/2, avril.
- A. EVERS, T. OLK (2002), « Bürgerengagement im Sozialstaat – Randphänomen oder Kernproblem ? », in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B9.
- J. FONT (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelone.
- J. FONT, I. BLANCO (2001), “Citizen Participation and Democratic Legitimacy : the Case of Citizen Juries in Spanish Local Government (1992-2000)”, Workpaper, *ECPR-Joint Sessions of Workshops*, 6-11 Avril 2001, Grenoble.
- T. FRANKE (2002), “Beteiligung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt““, in *Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt*, n°7, DIFU, Februar.
- T. GENRO, U. DE SOUZA (2000), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Fondation Charles Léopold Meyer, Paris.
- M. GRET, Y. SINTOMER (2002), *Porto Alegre - L'espoir d'une autre démocratie*, La découverte, Paris.
- J. HABERMAS (1993), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constructive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, deuxième édition (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1990, première édition Neuwied-Berlin 1962).
- J. HABERMAS (1997), *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris.
- H. HÄUSSERMANN, A. KAPPHAN (1999) “ Berlin : Bilden sich Quartiere sozialer Benachteiligung ? ”, in S. HERKOMMER (Hrsg.), *Soziale Ausgrenzung gesiechter der neuen Kapitalismus*, VSA, Hamburg.
- H. HÄUSSERMANN (2000), “ Die Krise der „ sozialen Stadt ”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10-11.
- H. HÄUSSERMANN, M. KRONAUER, W. SIEBEL (Hrsg.) (2001), *Am Rand der Stadt : Armut und Ausgrenzung*, Suhrkamp, Berlin.
- S. HEEG (1998), "Vom Ende der Stadt als staatlicher Veranstaltung", in *PROKLA* 110 –28. 1998/1, Berlin.

- T. HELFEN (1999), *Aufbau eines Stadtteilmanagement in berlinere Stadtteilen mit Entwicklungspriorität*, Diplomarbeit, Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität, Berlin.
- C. HERZBERG (2001), *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann : der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Lit, Münster.
- C. ISODORO (1997), *L'organisation administrative de l'Allemagne*, Ecole nationale d'administration, Paris et Strasbourg.
- R. KEIM, R. NEEF (2000) , “ Ressourcen für das Leben in Problemquartier ”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10-11.
- E. KOEHL (2001), *Le Management de quartier à Berlin*, Mémoire de DESS d'Urbanisme, Institut Français d'Urbanisme - Université Paris 8, Paris.
- A. LECHEVALIER (2002), « Fédéralisme et protection sociale en République Fédérale d'Allemagne », Document de travail Centre Marc Bloch, Avril.
- B.MANIN (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- B. MANIN (1998), « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », in *Le Débat*, Gallimard, Paris, janvier.
- C. NEVEU, (dir.) (1999), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.
- V. NORMANN ANDERSEN, K. M. HANSEN (2001), „Democratic Legitimacy and the Deliberative poll on the euro“, Workpaper, *ECPR-Joint sessions of workshops*, 6-11 April 2001, Grenoble.
- C. OFFE (1997), *Les démocraties modernes à l'épreuve*. (édité et traduit par Y. SINTOMER et D. LE SAOUT), L'Harmattan, Paris.
- C. REICHARD (1999), „Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat““, in *Verwaltung und Fortbildung*.
- C. REICHARD (2001), “New Approaches to Public Management”, in H. KÖNIG, H. SIEDENTOPF, *Public Administration in Germany*, Baden-Ba*den.
- C. REICHARD, M. RÖBER (2001), "Das Konzept des New Public Management – ein Überblick", in E. SCHRÖTER (Hrsg) (2001), *Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen.
- J. SANCHEZ (coord.), *Participació ciutadana i govern local : els Consells Ciutadans*, Mediterrània, Barcelona, 2000.
- F. SCHARPF (1999), *Regieren in Europa – Effektiv und Demokratik ?*, Campus, Frankfurt. (traduction française, 2000), *Gouverner l'Europe*, Les presses de sciences po, Paris.

K.SELLE (1999), « Planungsstruktur als Prozess – Zehn Vermutungen –nach Zehn Jahren Emischer Park » in INSTITUT FÜR STADT- UND REGIONAL PLANUNG TU BERLIN (1999), *Jahrbuch Stadterneuerung 1999*, TU Berlin Universitätsbibliothek Abt. Publikationen, Berlin

A.WAGNER (2002), *Le programme ville sociale – Soziale Stadt*, DIV, Saint-Denis La Plaine.

2. DOCUMENTS

C.BARTELONE (2000), Prologue d'introduction à la brochure « Le programme français de rénovation urbaine », Repères, les éditions de la DIV, Paris.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN“ (2002), „Die Soziale Stadt - Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt““, DIFU, Berlin.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'IBB (2002), „Vom vermietet- zum Mietermarkt. Entwicklung und Strukturen des Berliner Wohnungsmarktes 1991-2000“, 30 avril, www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen.

DIFU (2001), *Bundländer, Programm Soziale Stadt, Programm Grundlagen, Arbeitspapiere zum Programme Soziale Stadt*, Berlin.

DISCOURS DE KLAUS WOWEREIT DEVANT LA CHAMBRE DES DEPUTES DE BERLIN (2002), www.berlin.de, 21 février, Berlin.

DRITTES GESETZ ZUR REFORM DER BERLINER VERWALTUNG (1999), 17 mai, www.berlin.de.

BÜRO EMPIRICA (2002), *Evaluation Quartiersmanagement – Erfahrungen mit dem Quartiersfonds*, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.

INSTITUT FÜR STADT- UND REGIONALPLANUNG TU BERLIN (1999), *Jahrbuch Stadterneuerung 1999*, TU Berlin Universitätsbibliothek Abt. Publikationen, Berlin.

M. GRAßMANN, *Die Berliner Verwaltungsreform im achten Jahr. Standortbestimmung mit Schlussfolgerungen aus Sicht des Senatsbeauftragten für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung*, 15/04/2002.

R. LÖHR (2002), „Zwischenbilanz des Programms Soziale Stadt“, www.difu.de, Berlin.

OSERVATOIRE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE DU XXème ARRONDISSEMENT DE PARIS (2000), 3^{ème} rapport annuel 1999, Paris.

PROGRAMM KOALITIONSVEREINBARUNG BERLIN (2001-2006), www.berlin.de, Berlin.

G.SCHRÖDER (2002), *Rede anlässlich der Eröffnung des Kongresses « Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft »*, 7. und 8. Mai 2002, Berlin. [http:// www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de).

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE (1999), *Quartiersmanagement Berlin, Bürgergutachten : Zukunft Wrangelkiez*, Berlin, September 1999.

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE (1999), (2000), *Planning for Real, Planung von unten im Wrangelkiez. Mobilisierendes Entwicklungsverfahren*, Berlin.

SENATOR P. STRIEDER (2001), *Soziale Stadtentwicklung in Berlin : Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.

SENATOR P. STRIEDER, SENATOR J. KLEMMANN (1999), *Sozialorientierte Stadtentwicklung : Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf*, Berlin, März.

V. VON TIEDEMANN (2002), „Absolut Obsolet – Mehr als drei Jahre, Quartiersmanagement’ in Kreuzberg’, Pamphlet d’opinion, avril.

ANNEXES

ANNEXE 1 : NOTE METHODOLOGIQUE

La présente étude s'appuie sur cinq ressources méthodologiques distinctes.

11. Observation des travaux des jurys

La première ressource méthodologique a consisté dans l'observation des travaux de certains jurys, afin de mieux comprendre au regard de séquences réelles d'interaction les dynamiques de ce dispositif.

A la date où l'enquête a débuté (mai 2002), la première phase expérimentale du dispositif, qui avait commencé au printemps 2001, était quasiment conclue et la plupart des jurys avaient déjà terminé leurs travaux et ne se réunissaient plus. Notre étude a cependant pu bénéficier de l'observation préalable que les chercheurs avaient menée sur le jury de Wrangelkiez à Kreuzberg. Les séances de celui-ci ont été observées dans leur intégralité sur une période s'étendant du mois de mai 2001 au mois de décembre 2001.

Durant la période correspondant à l'étude, les chercheurs ont pu observer le fonctionnement des jurys d'attribution des fonds de quartiers de Moabit West à Tiergarten et Rollberg Siedlung à Neukölln. Ils ont participé à une réunion de chacun de ces deux jurys en juin 2002. Ceux-ci étaient encore en fonctionnement en mai-juin mais ont suspendu leurs travaux pour l'été.

12. Une série d'entretiens qualitatifs

La seconde ressource méthodologique a été constituée par une série d'entretiens qualitatifs de type semi-directif. Certains acteurs ont été interviewés une fois, d'autres (la directrice de l'administration berlinoise pour le développement urbain, les managers de quartiers de Wrangelkiez, Kreuzberg, et de Boxhagener Platz, Friedrichshain, l'une des membres du jury de Wrangelkiez, Kreuzberg) l'ont été à plusieurs reprises. Ces entretiens ont été menés avec deux types d'acteurs : des responsables institutionnels du dispositif et des jurés.

A/ Les entretiens avec les responsables institutionnels ont été menés aux trois niveaux territoriaux sur lesquels s'articule la politique étudiée : la ville, l'arrondissement (*Bezirk*) et le quartier. Ils se sont répartis de la façon suivante :

- Entretiens avec la direction centrale du dispositif sur la ville-Land, en l'occurrence avec la direction de l'administration du Sénat pour le développement urbain de Berlin, qui est en charge de l'application de la politique de management de quartier. Monica Schümer-Strucksberg, la directrice de cette administration, ainsi qu'une chargée de mission responsabilisée sur le dispositif des jurys, ont ainsi été interviewées.
- Entretien avec un coordinateur en charge de la politique de management de quartier au niveau d'une municipalité d'arrondissement (*Bezirk* de Kreuzberg).

- Entretiens avec cinq managers de quartier : un à Kreuzberg (Wrangelkiez), un à Friedrichshain (Boxhagener Platz), un à Neukölln (Rollberg) et deux à Tiergarten (Moabit West).

B/ Les entretiens avec les jurés ont été menés sur deux des jurys d'attribution du fonds de quartier dont nous avons pu observer le fonctionnement. Ils se répartissent de la façon suivante :

- Entretiens avec 6 membres du jury de Wrangelkiez (Kreuzberg).
- Entretiens avec 2 membres du jury de Moabit West (Tiergarten).

13. Une analyse systématique de la documentation et des études disponibles

La troisième ressource méthodologique a consisté en une étude systématique de la documentation et des études disponibles. Cette documentation peut être regroupée en deux ensembles (cf. la bibliographie pour le détail de cette documentation) :

- Travaux permettant une compréhension générale et contextuelle du dispositif étudié : travaux sur la démocratie participative, sur la démocratie de proximité, sur la démocratie représentative et sur les « cellules de planification » (*Planungszellen*) ; études sur la politique de la « ville sociale » ; études sur le « new public management » dans le contexte allemand ; études sur l'évolution urbaine de Berlin ; ouvrages portant sur le principe du tirage au sort pour la constitution d'un jury évaluant, recommandant ou décidant certaines politiques publiques.

- Documents relatifs à la politique *Soziale Stadt* et aux dispositifs du management de quartier et des jurys citoyens.

14. Quelques éléments d'enquête quantitative

La courte durée de l'étude et, surtout, la difficulté de l'accès aux fichiers des jurys a rendu impossible l'étude quantitative sur la composition sociologique des jurys que nous souhaitions mener sur l'ensemble de la ville. Malgré l'accord de principe que l'administration de la ville-Land avait donné à cette étude, les managers de quartiers n'ont pas consenti à nous donner le fichier des membres de leurs jurys, et la marge d'autonomie dont ils disposent les rendaient souverains en la matière. Les travaux de la plupart des jurys ayant été conclu préalablement au démarrage de la présente étude, il n'était plus possible de rencontrer directement les jurés au cours des séances. Mener l'enquête sur la base d'un courrier envoyé ou transmis aux jurés (ou à une partie d'entre eux) et renvoyé sans que nous puissions faire de relance aurait impliqué un tel manque de fiabilité méthodologique que les résultats n'auraient pu être exploités. Nous avons dû en conséquence nous replier sur des données plus partielles :

- Une série de données quantitatives étaient disponibles dans le rapport d'évaluation du dispositif effectué par un bureau privé sur commande du Sénat. Elles concernaient par exemple le type de projets adoptés et les sommes qui leur ont été affectées.
- Nous avons pu rassembler des éléments quantitatifs sommaires sur le déroulement des travaux (nombre de séances, de présents par séance, de projets adoptés, etc.) et la composition sociologique des jurys par le biais des managers de quartier dans 8 jurys sur 15 (cf. Annexe 2.3).

- Des données quantitatives plus complètes ont été recueillies pour un jury à Tiergarten (Moabit West) et un à Neukölln (Rollberg) au moyen de questionnaires remplis directement par les jurés au cours d'une réunion d'attribution du fonds de quartier (cf. Annexe 2.3).

15. Une journée d'étude

Enfin, une dernière source méthodologique a été constituée par la tenue d'une journée d'étude sur le thème : « Budgets participatifs et jurys citoyens. Regards croisés franco-allemands », qui s'est déroulée le 24 mai 2002 au Centre Marc Bloch de Berlin. Cette journée a rassemblé des acteurs impliqués dans des dispositifs expérimentaux de gestion participative locale et des universitaires français et allemands. Étaient notamment présents des représentants de l'administration du Sénat de Berlin pour le développement urbain, des managers de quartiers, le maire de la ville allemande de Rheinstetten, le maire de Saint-Denis, et des représentants de la Préfecture et de la Mairie de Paris. Elle a permis d'affiner les hypothèses, de confronter les points de vue des acteurs et elle a favorisé une mise en perspective comparatiste du dispositif étudié (cf. problématique et programme en Annexe 3).

ANNEXE 2 : TABLEAUX ET DOCUMENTS

21. Règlement-cadre du jury d'attribution du fonds de quartier

Traduction du texte de l'administration du Sénat pour le développement urbain du 07.05.2001.

1. Nature et fonction

- 1) Le jury d'attribution du fonds de quartier est une commission de décision dans chacun des quartiers de management de quartier dans lesquels l'administration du Sénat pour le développement urbain s'est engagée.
- 2) Le jury d'attribution décide sur la base des projets déposés, c'est-à-dire des projets pour l'attribution du fonds de quartier que l'administration du Sénat pour le développement urbain a mis à disposition comme moyen de subvention pour le quartier. Chaque membre peut déposer des projets ou des idées de projets.
- 3) Les fonds de quartiers mis à disposition doivent être attribués à des projets qui ont comme objectif la stabilisation du quartier et son amélioration. Dans cette perspective, les concepts disponibles de l'action intégrée du management de quartier sont pris en considération autant que possible.

2. Réunion du jury

- 1) Le jury d'attribution comprend en règle générale entre 15 et 30 membres selon la taille du quartier, pour chacun desquels un remplaçant est désigné.
 - Au moins 51% des membres doivent être des habitants et habitantes tirés au sort dans le registre des habitants de chacun des quartiers de management.
 - 49% des membres maximum doivent être des personnes des comités d'action de citoyens, des associations ou de groupes de citoyens actifs organisés localement qui représentent des groupes d'habitants ou des groupes d'intérêts présents dans le quartier ; dans ce groupe sont également incluses les personnes indépendantes qui étaient déjà actives et investies dans les procédures de management de quartier (voir modèle cadre du jury d'attribution).

3. Appartenance et suppléance

- 1) Les membres du jury seront contactés et désignés pour la période actuelle de la procédure pilote de management de quartier jusqu'au 31-03-2002. Les membres de l'équipe de management de quartier peuvent soumettre des propositions sur ce point.
- 2) - Chaque membre du groupe des associations, groupes d'habitants et comité de défense ainsi que des groupes représentant la population ou des groupes d'intérêt a un remplaçant correspondant (nominatif), qui pourra assurer son remplacement selon les besoins.
 - Les membres du groupe des personnes indépendantes engagées ainsi que le groupe des personnes tirées au sort dans le registre des habitants ne doivent pas avoir de remplaçant direct

(nominatif). Dans leur cas, la suppléance d'un membre de ces groupes peut-être assurée par l'un des membres de l'ensemble des remplaçants choisis pour ces groupes. Il peut cependant aussi être établie une liste nominative des remplaçants de tous les membres du jury.

- 3) Les membres et les remplaçants peuvent interrompre leur appartenance au jury d'attribution à tout moment par une explication écrite adressée au directeur du bureau de management de quartier en indiquant la date de leur démission. L'équipe de management de quartier désigne sans tarder un nouveau membre dans le cercle des remplaçants du groupe correspondant.

4. Précautions et direction

- 1) Les membres du jury d'attribution choisissent dans leur cercle un(e) président(e) ainsi que son/sa remplaçant(e). Le/la président(e) convoque et dirige les séances. Le/la président(e) est assisté(e) dans sa fonction par les managers de quartiers, en particulier dans la réalisation des invitations et des protocoles, dans l'organisation précédant et suivant les sessions ainsi que dans le traitement et la présentation des idées de projets et des demandes de projets déposées.
- 2) Le/La président(e) et le/la vice-président(e) peuvent démissionner de leur fonction à tout moment par une explication écrite au bureau de management de quartier, dans ce cas un nouveau président (e) est élu au sein du cercle des membres lors du prochain siège.

5. Séances de réunion

- 1) - Le jury d'attribution se réunit au minimum deux fois par an.
 - Les réunions ont lieu en règle générale en dehors des heures de travail de la semaine.
 - Les réunions du jury peuvent être déterminées en accord entre le/la président(e) du jury et le conseil de conduite du management de quartier au niveau du *Bezirk* ; les annulations de réunions et les reports de séances sont également possibles.
- 2) Les invitations aux séances doivent être envoyées aux membres et aux remplaçants au minimum 14 jours avant la date de réunion. L'ordre du jour est joint à l'invitation à la séance. Il est déterminé en accord entre le/la président(e) du jury d'attribution et le responsable du bureau de management de quartier.

Si un membre ou un remplaçant chargé de siéger a un empêchement, l'équipe de management de quartier doit désigner un remplaçant dans les plus brefs délais. Dans ce cas, les délais d'invitation évoqués en (2) ne sont pas pris en compte pour l'invitation du remplaçant.
- 3) Lors de chaque séance du jury d'attribution, le responsable du bureau de management de quartier établit un compte-rendu, qui relate le déroulement et les décisions du jury. Les décisions documenteront ensuite les projets déposés. Seront également indiquées les explications concernant les projets ou les idées de projets refusés ou retournés.
- 4) Le compte-rendu signé par le/la président(e) du jury est ensuite envoyé aux membres et remplaçants du jury d'attribution ainsi qu'aux membres des conseils de conduite du procédé de management de quartier.

6. Public et auditions

- 1) Les séances du jury d'attribution ne sont pas publiques.
- 2) Les remplaçants nommés du jury d'attribution peuvent participer à chaque séance. Ils ont un droit de parole mais pas de droit de requête ni de vote.

- 3) Les collaborateurs des managers de quartiers, les représentants des services administratifs en charge de la conduite du procédé de management de quartier ainsi que, sur demande, des experts et des personnes diverses peuvent siéger à toutes les séances ou en partie. Ils ont un droit de parole mais ni de requête, ni de vote.
- 4) Des auditions sur des thèmes spéciaux ou des projets dans le cadre des séances du jury d'attribution peuvent avoir lieu en accord entre le/la président(e) du jury et les managers de quartiers.

7. Obtention du quorum

- 1) Le jury d'attribution atteint le quorum lorsqu'au moins 85 % des membres sont présents.
- 2) Le jury d'attribution décide par vote lorsque le quorum est atteint et avec une majorité des deux tiers.

8. Exclusion pour participation personnelle

- 1) Si un membre ou un remplaçant présente lui-même un projet ou est associé économiquement au développement d'un projet présenté au vote, ce membre ne prend pas part au vote sur ce thème et sur l'objet de la demande.
Ceci vaut également pour les membres du jury qui sont liés économiquement à un porteur de projet ou à une association.
- 2) Dans le doute de la commission sur une participation personnelle, le jury d'attribution décide après avoir demandé à la personne concernée de se retirer.

9. Indemnités de représentation

- 1) Les membres et les remplaçants reçoivent pour leur participation à la séance du jury d'attribution une rétribution de séance forfaitaire d'un montant de 40 DM (20 euros) par séance. Ceci ne vaut pas pour les séances qui, après un ajournement, sont reportées à une date ultérieure.

10. Mise en œuvre et délais

- 1) Ce règlement cadre est le cadre d'action contractuel servant de modèle pour les règlements adaptés à la situation spécifique du quartier de tous les managements de quartiers.
- 2) Il est valable pour la durée de la période actuelle du procédé pilote de management de quartier jusqu'au 31.03.02, sous réserve de modifications apportées entre-temps par l'administration du Sénat pour le développement urbain.

22. Indicateurs utilisés pour la définition des quartiers de management

Indicateurs de l'Atlas de la structure sociale classés dans l'ordre de leur poids en charge sociale établis statistiquement pour les quartiers berlinois

Indicateur	Charge du facteur indicateur choisi pour le calcul de l'Index social
Taux de chômage en 1996	0,95082
Mortalité précoce	0,93533
Espérance de vie	-0,82784
Part de la population touchant l'aide sociale	0,82419
Part de la population âgée de 18 à 35 ans	0,79110
Cas de tuberculose déclarés pour 100 000 personnes	0,77444
Part d'étrangers dans la population	0,75227
Part de la population ayant moins de 1000 DM de revenus mensuels	0,74727
Revenus nets moyens par foyer	-0,72281
Part de foyer de personne seule âgée de moins de 65 ans sur l'ensemble des foyers	0,68105
Part d'hommes dans la population	0,67941
Part d'ouvriers dans la population	0,60712
Part de personnes sans qualification dans la population	0,59651
Part d'employés dans la population	-0,57466
Part de la population ayant de larges moyens de subsistance par une rente ou pension	-0,46930
Part de la population âgée de 65 ans ou plus	-0,45512
Part de foyer de personne seule élevant des enfants de moins de 18 ans sur l'ensemble des foyer avec enfants d'âge corresp.	0,34262
Part de la population ayant un diplôme équivalent du Bac	0,27038
Tailles des foyers	-0,21683
Part de la population ayant le brevet des collèges	-0,04674

Source : T.HELFFEN (1999)

23. Quartiers de management du programme « Soziale Stadt »

Quartiers de management berlinois

Quartier	Arrondissement	Type de quartier*	Habitants (Etat au 30.06.2000)				
			Ensemble	Allemands	Non-allemands		
				<i>absolu</i>	<i>en %</i>	<i>absolu</i>	<i>en %</i>
Beusselstrasse	Mitte (Tiergarten)	PR/HA-CV	12.656	8.184	64,7	4.472	35,3
Magdeburger Platz	Mitte (Tiergarten)	HA-CV	8.847	5.660	64,0	3.187	36,0
Soldiner-, Wollankstrasse	Mitte (Wedding)	PR/GE	12.888	8.143	63,2	4.745	36,8
Sparrplatz	Mitte (Wedding)	HA-CV	14.271	8.764	61,4	5.507	38,6
Falkplatz	Pankow (Prenzlauer Berg)	HA-CV	7.876	7.028	89,2	848	10,8
Helmholtzplatz	Pankow (Prenzlauerberg)	PR	17.999	16.082	89,3	1.917	10,7
Boxhagener Platz	Friedrichshain-Kreuzberg	HA-CV	18.101	16.597	91,7	1.504	8,3
Zentrum Kreuzberg/ Wassertorplatz	Friedrichshain – Kreuzberg (Kreuzberg)	GE/ PPS	4.300	1.949	45,1	2.371	54,9
Wrangelstrasse	Friedrichshain-Kreuzberg (Kreuzberg)	HA-CV	12.449	7.352	59,1	5.097	40,9
Bülowstrasse/ Wohnen am Kleistpark	Tempelhof-Schöneberg (Schöneberg)	GE/ PPS	17.343	9.861	56,9	7.482	43,1
Rollbergsiedlung	Neukölln	GE	5.528	3.505	63,4	2.023	36,6
Schillerpromenade	Neukölln	HA-CV	19.969	13.069	65,4	6.900	34,6
Sonnenallee/ High-Deck-Siedlung	Neukölln	GE	5.411	4.119	76,1	1.292	23,9
Oberschöneweide	Treptow-Köpenick (Köpenick)	PR/ HA-CV	5.050	4.646	92,0	404	8,0
Marzahn-Nord	Marzahn-Hellersdorf (Marzahn)	GE-Est	27.254	26.191	96,1	1.063	3,9
Ensemble			189.962	141.150	74,3	48.812	25,7

PR : Périmètre de réhabilitation, HA-CV : Habitat ancien de centre ville, GE : Grand ensemble, PPS : Périmètre de protection sociale du milieu, GE-Est : « Hyper » grand ensemble de l'Est.

Source : Administration du Sénat de Berlin pour le développement urbain 2002

24. Etats des projets déjà adoptés par les jurys berlinois en janvier 2002

Il s'agit ici d'un bilan intermédiaire. Le bilan définitif n'est pas disponible à ce jour car de nombreux jurys n'ont pas encore affecté l'ensemble de leur budget.

Nombre de projets adoptés selon les groupes-cible et le type de domaine de projet (tous les quartiers)

Groupe-cible	Formation qualification	Santé prévention	Communication et coordination	Culture et loisirs	Travail de publicité et d'amélioration d'image	Autres	Infra-structures sociales	Sport	Amélioration du champ du logement	Ensemble
Non spécifique	2	1	19	29	17	2	8	4	20	102 (48%)
Intégration	3		1	4	1		4			12 (6%)
Adolescents	1			5	1		6	1		15 (7%)
Enfants	2	1		10			23			36 (17%)
Enfants + Adolescents	6			6	1		16	1	1	31 (15%)
Non classé	1		1	1		6				9 (4%)
Groupes de pop. Spécifique			3	1			2			6 (3%)
Ensemble	15 (7%)	2 (1%)	24 (11%)	56 (27%)	20 (9%)	8 (4%)	59 (28%)	6 (3%)	21 (10%)	211 (100%)

Source : Administration du sénat de Berlin pour le développement urbain / Rapport d'évaluation du bureau Empirica, février 2002.

Moyens des projets adoptés en DM* selon les groupes-cibles et les domaines de projets (tous les quartiers)

Groupe-cible	Formation qualification	Santé Prévention	Communication et coordination	Culture et loisirs	Travail de publicité et d'amélioration d'image	Autres	Infra-structures sociales	Sport	Amélioration du champ du logement	Ensemble
Non spécifique	93.114	7.000	751.714	948.760	351.307	110.850	298.902		695.320	3.295.646 50%
Intégration	109.315			52.811	600		132.140			294.866 4%
Adolescents	13.000		11.575	140.120	7.600		500.403	25.000		697.698 10%
Enfants	42.933	3.300		165.285			663.489			875.006 13%
Enfants + adolescents	288.627			150.116	152.424		631.243	2.556	34.032	1.258.999 18%
Non classé	2.591		70.199	10.000		176.130				258.920 4%
Groupes de pop. spécifique			12.930	200.000			21.780			234.710 3%
Ensemble		549.580 8%	10.300 0%	1.667.418 12%	511.931 7%	286.980 4%	2.247.956 33%	66.236 1%	729.352 11%	6.915.845 100%

Source : Administration du sénat de Berlin pour le développement urbain / Rapport d'évaluation du bureau Empirica, février 2002.

* 1EURO = 1,95583 DM

25. Eléments quantitatifs sur la composition des jurys

Répartition des jurés selon la nationalité ou le pays d'origine

Quartier	Nbre de membres (titulaires + remplaçants)*	Jurés étrangers ou immigrés*	Jurés tirés au sort	Etrangers ou immigrés en %	Nombre d'étrangers sur le quartier	% d'étrangers dans la pop du quartier**
Boxhagener Platz	36	0	0	0	1.504	8,3
Kottbusser Tor	30	9	4	30,0	2.327	54,9
Marzahn	54	4	0	7,4	1.063	3,9
Oberschöneweide	16	1	0	6,2	404	8,0
Wrangelkiez	32	6	3	18,7	5.097	40,9
Moabit West	27	4	2	19,0	4.472	35,3
Total	195	18	9	9,2	14.867	18,63 (Berlin : 24)

Source : * Managers de quartiers 2002 ; ** Administration du Sénat (Etat au 30.06.2000).
Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

Abandons parmi les membres des jurés

Jury	Nbre de membres (titulaires+remplaçants)	Abandons	Nouveaux entrants en cours de processus
Boxhagener Platz	36	3	3
Marzahn	54	1	0
Rollberg	26	4	2
Moabit West	25	3	1
Wrangelkiez	32	3	2

Elaboration : Koehl/Sintomer 2002

Résultats des projets adoptés par jurys par quartier

Quartier	Nbre habitants*	Nbre de projets présentés	Nbre de projets adoptés	% de projets adoptés	Type de projets adoptés**		
					GP	MP	PP
Sparrplatz	14.271	50	36	72%	2	10	24
Wrangelkiez	12.449	96	37	38,5%	1	17	19
Moabit west	12.656	37 (pas fini)	26	70,3%	5	5	16
Rollberg	5.528	76 (pas fini)	35	46%	3	12	20
Kottbusser Tor	4.300	40 (pas fini)	25	62,5%			
Oberschöneweide	5.050	61	21	36,1%	4	10	7
Marzahn	27.254	95	60	63,15%	3	2	55
Hellmotzplatz	17.999	60	28	46,6%			
Boxhagener Platz	18.101	136	59	43,4%			
Total des données disponibles		651	327	50,2%	18 (8,4%)	56 (26%)	141 (65,6%)

* Source : Administration du Sénat (Etat au 30.06.2000)

** Source : Managers de quartiers 2002. GP > = 50.000 euros (gros projet) 10.000 euros < = MP < 50.000 euros (projet moyen) PP < 10.000 euros (petit projet)

Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

Répartition hommes-femmes pour 8 jurys d'attribution du fonds de quartier

Jury	Nbre de membres (titulaires +remplaçants)	% d'hommes	% de femmes
Boxhagener Platz	36	63,9	36,1
Kottbusser Tor	30	53,3	46,7
Marzahn	54	50,0	50,0
Hellmotz Platz	87	52,9	47,1
Oberschöneeweide	16	75,0	25,0
Rollberg	26	34,6	65,4
Moabit West	25	52,0	48,0
Wrangelkiez	32	65,6	34,4
Total	308	56,2	43,8

Source : Managers de quartiers 2002. Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

Répartition des jurés selon les classes d'âges

Jury	Nbre de membres (titulaires +remplaçants)	- 18 ans	18-35	36-50	51-65	+65
Boxhagener Platz*	36	1 (2,7%)	14 (38,9%)	14 (38,9%)	3 (8,3%)	4 (11,1%)
Kottbusser Tor*	30	1 (3,3%)	11 (36,7%)	9 (30,0%)	5 (16,7%)	4 (13,3%)
Oberschöneeweide*	16	0 (0%)	8 (50,0%)	5 (31,3%)	3 (18,8%)	0 (0%)
Wrangelkiez*	32	1 (3,1%)	10 (31,2%)	16 (50,0%)	3 (9,4%)	2 (6,2%)
Total*	114	3 (2,6%)	43 (37,7%)	44 (38,6%)	14 (12,3%)	10 (8,8%)
Population de Berlin**		17,0%	24,6%	30,1% ***	14,2%****	14,2%

Sources: * Managers de quartier 2002. ** :Administration du Sénat Berlin, 2001. Elaboration Koehl/Sintomer 2002. *** Pour la tranche 35-55.**** Pour la tranche 55-65

Répartition des jurés selon les classes d'âges (jurés présents lors de la session où ont été récoltées les données)

Jury	Nbre de membres Présents	- 18 ans	18-35	36-50	51-65	+65
Rollberg (25-06-02)	10	0	2	3	4	1
Moabit West (27-06-02)	11	0	1	5	4	1

Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

Répartition des niveaux scolaires des jurés de Moabit West présents le 27-05-02

Mode de sélection pour la participation au jury	Nbre de membres Présents	Niveau école primaire	Niveau collège	Bac	Université
Tirés au sort	6	2	2	0	2
Représentants des forces vives locales	5	0	1	4	0

Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

Répartition des niveaux scolaires des jurés de Rollberg présents le 25-06-02

Mode de sélection pour la participation au jury	Nbre de membres Présents	Niveau école primaire	Niveau collège	Bac	Université
Tirés au sort	6	2	3	0	1
Représentants des forces vives locales	4	1	3	0	0

Elaboration Koehl/Sintomer 2002.

ANNEXE 3 : LA JOURNEE D'ETUDE « BUDGETS PARTICIPATIFS ET JURYS CITOYENS – REGARDS CROISES FRANCO-ALLEMANDS »

La journée d'étude s'est déroulée le 24 Mai 2002 au centre Marc Bloch de Berlin et a été organisée par Yves Sintomer, Johanna Edelbloude (doctorante du centre) et Eléonore Koehl.

Problématique

Depuis plusieurs années se développent en Allemagne, en France et ailleurs des dispositifs qui visent à améliorer la gestion de proximité en s'appuyant sur la participation citoyenne. Les zones urbaines en difficulté ont été particulièrement concernées par cette dynamique, mais elle est cependant plus globale. Dans cette perspective, deux dispositifs particulièrement novateurs ont été remarqués, celui des jurys citoyens et celui des budgets participatifs. Les premiers, appelés aussi cellules de planification ou, parfois, sondages consultatifs, sont (ou ont été) utilisés dans plusieurs pays européens. Un nombre non négligeable de villes allemandes, dont Berlin, y ont notamment eu recours. Ils n'ont jusqu'ici pas rencontré de succès en France, malgré la désignation par tirage au sort d'une partie des conseillers de quartier dans le XX^e arrondissement de Paris (et, à une autre échelle, une conférence citoyenne sur les OGM). Les budgets participatifs, souvent inspirés par l'exemple de Porto Alegre (Brésil), ont quant à eux été mis en place dans une vingtaine de villes françaises et allemandes, dont Saint-Denis et Rheinstetten. Le concept semble avoir le vent en poupe, même s'il n'a pour l'instant été expérimenté que dans un nombre limité de communes.

L'objectif de la journée d'étude sera de comparer et d'évaluer ces expériences en croisant des regards français et allemands. Elle mettra en présence des acteurs impliqués et des universitaires. Trois séries de questions seront plus particulièrement développées.

1. Quels dispositifs ?

Un premier volet de la discussion visera à décrire analytiquement les différents dispositifs et à comparer leur fonctionnement de base. Les budgets participatifs de Saint-Denis et des villes allemandes sont par exemple inspirés de méthodologies très contrastées. De même, le fonctionnement des jurys citoyens de Berlin diffère de la plupart des jurys en place dans le reste de l'Europe, ne serait-ce que parce que les jurys berlinois sont partie intégrante d'une politique de développement social des quartiers urbains en difficulté et qu'ils ont un pouvoir décisionnel réel. Dans cette perspective, les parallèles et les différences entre jurys citoyens et budgets participatifs seront plus particulièrement analysés. Ce premier aspect de la discussion permettra également de mieux comprendre les contextes dans lesquels fonctionnent ces dispositifs.

2. Quels sont les objectifs poursuivis ?

Un second volet permettra d'analyser les buts poursuivis à travers la mise en place de dispositifs participatifs. Dans les conseils de quartier français, trois objectifs peuvent généralement être relevés. Le premier, fonctionnel, est l'amélioration et la modernisation de la gestion par l'intégration du savoir d'usage des habitants. Le second objectif est de contribuer

au traitement de la question sociale par une mobilisation des habitants des quartiers et par une communication accrue entre les habitants et les autorités d'un côté, et entre les habitants eux-même de l'autre. Le troisième objectif, plus directement politique, consiste dans le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur des espaces publics locaux. Retrouve-t-on ces trois objectifs dans les expériences présentées ? D'autres buts sont-ils mis en avant ? Comment les différents objectifs s'articulent-ils ? Lesquels sont privilégiés ? En quoi les dispositifs adoptés permettent-ils d'atteindre les buts visés ?

3. Quelles sont les principales réalisations, quels sont les défis rencontrés ?

Un troisième volet permettra d'évaluer les réalisations de ces démarches participatives ainsi que les principaux défis auxquels elles sont confrontées. De façon générale, les expériences participatives contemporaines doivent faire face à cinq défis. Le premier est celui de l'efficacité : comment l'amélioration de la gestion locale pourrait-elle venir de l'implication des citoyens ordinaires ? Comment la démocratie, en la manière, peut-elle se marier avec l'efficacité ? Le second défi concerne la participation elle-même. Comment aller au-delà du petit cercle des citoyens les plus actifs et intéresser une population plus large à la gestion de la chose publique ? Comment atteindre une certaine représentativité chez les participants et éviter que certains groupes sociaux défavorisés soient de facto marginalisés dans les démarches participatives (comme ils le sont dans la démocratie représentative) ? Le troisième défi est celui de l'institutionnalisation. Les responsables associatifs et les animateurs de la société civile ne risquent-ils pas d'être cooptés dans les cercles du pouvoir en perdant le contact avec leur base et la capacité de prendre une distance critique par rapport aux élus et aux administratifs ? Le quatrième défi est celui de l'échelle de la participation. Si la proximité favorise l'ancrage des débats dans des enjeux concrets, ne favorise-t-elle pas en même temps l'esprit de clocher ? Le micro-local ou le local constituent-ils des échelles adéquates pour affronter la question sociale ou approfondir la démocratie ? Comment construire l'intérêt général à partir des demandes particulières exprimées par les habitants ? Le dernier défi est celui de la démocratie. Comment favoriser à la fois une délibération de qualité et la participation des habitants ? Dans quelle mesure les dispositifs participatifs doivent-ils peser sur la prise de décision ? Comment articuler démocratie représentative et démocratie participative ?

Comment s'articulent la modernisation de l'action publique et le développement de la démocratie participative ?

Enfin, de façon transversale à ces questionnements, la journée d'étude tentera de mieux comprendre comment peuvent s'articuler la modernisation de la gestion publique locale et le développement de la démocratie, en particulier sous sa forme participative.

Programme de la journée du 24 Mai 2002 – Centre Marc Bloch - Berlin

9:30 : Ouverture

Catherine Colliot-Thélène (Directrice du centre Marc Bloch)

10 :00-12:30. Première session : Les budgets participatifs.

Présidence : Marie–Annick Darmaillac (Sous-préfète chargée de la Mission politique de la Ville à la Préfecture de Paris)

- Patrick Braouezec (Maire de Saint-Denis) : Saint-Denis, des démarches quartier au budget participatif.

Répondant : Thomas Helfen (Quartiersmanager Boxhagener Platz, Berlin Friedrichshain)

Gerhard Dietz (Maire de Rheinstetten, réseau Kommunen der Zukunft): Budgets participatifs : l'expérience de Rheinstetten.

Répondante : Johanna Edelbloude (Centre Marc Bloch)

- Marie-Hélène Bacqué (Institut Français d'Urbanisme, Centre de recherche sur l'Habitat) : Modernisation de la gestion publique et budgets participatifs.

Discussion

14:00-16:00. Seconde session: les jurys citoyens.

Présidence: Jenny Pankow (Direction Interministérielle de la Ville, France)

- Monica Schümer-Strucksberg (Regierungsdirektorin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin): Développement urbain et jurys citoyens.

- Emine Başaran (Quartiersmanagerin Wrangelkiez, Berlin Kreuzberg): Le jury de quartier de Wrangelkiez (Berlin Kreuzberg).

Répondante: Eléonore Koehl (Centre Marc Bloch)

- Loïc Blondiaux (Université de Paris I) : Les sondages délibératifs.

Discussion

16:30-18:30 : Troisième séance : Démocratisation et modernisation de la gestion municipale
Présidence : Monica Schümer-Strucksberg (Regierungsdirektorin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin).

- Peter Diemel (Universität Wuppertal) Les cellules de planification citoyennes: une alternative à la démocratie représentative ?
 - Jean-Michel Fourniau (INRESTS-DEST) L'échelle de la participation : mésentente et constitution d'espaces délibératifs.
 - Yves Sintomer (Université Paris 8/Centre Marc Bloch) : Démocratie participative et gestion de proximité.
- Répondant : Emmanuel Dupont (Direction Interministérielle de la Ville, France)

Discussion

19:00 Conclusion générale.

En collaboration avec les villes de Berlin, Paris, Rheinstetten et Saint-Denis, la Préfecture de Paris et avec la Direction Interministérielle de la Ville (France) et la Fondation Rosa-Luxemburg (Allemagne).

Avec la participation de

Marie-Pierre Nedelec (Déléguée à la vie associative à la Préfecture de Paris)

Barbara Diekmann (Préfecture de Paris)

Wolfgang Bey (Fondation Rosa-Luxemburg)

Matthieu Fayolle (Cabinet de Monsieur Braouezec, Maire de Saint-Denis)

José Ruiz (Conseiller technique auprès de Madame Durlach, maire adjointe en charge de la politique de la ville à la mairie de Paris).

ANNEXE 4 : LISTE DE CONTACTS POUR UNE COOPERATION ENTRE ACTEURS ALLEMANDS ET FRANÇAIS

1. Encadrement technique et scientifique du programme Soziale Stadt sur l'ensemble du territoire fédéral

Institut d'Urbanisme Allemand (DIFU) :

- Directeur :
Professeur Dr. Heinrich Mäding
Strasse des 17. Juni 112
D- 10623 Berlin
Tel : +49 30 39001-215/-214
Fax : + 49 30 39001-216
Mail : maeding@difu.de
Web : www.difu.de
- Suppléant :

Dr. Jur. Rolf-Peter Löhr
Strasse des 17. Juni 112
D- 10623 Berlin
Tel : +49 30 39001-215/-214
Fax : + 49 30 39001-216
loehr@difu.de

2. Conduite du programme Soziale Stadt au niveau du Land de Berlin (management de quartier)

Administration du Sénat pour le développement urbain

- Directrice :
Monica Schümer-Strucksberg
Württembergische Strasse 6
D-10707 Berlin
Tel : +49 30 9012-7588
Fax : +49 30 9012-3705 / 3189
Mail : Monica.schuemer-strucksberg@senstadt.verwalt-berlin.de
Web : www.berlin.de
- Chargée de mission :
Brigitte Schammer
Württembergische Strasse 6
D-10707 Berlin
Tel : +49 30 90 12- 3220
Fax : +49 30 90 12-3189

Brigitte.schammer@senstadt.verwalt-berlin.de

3. Conduite du programme Soziale Stadt au niveau d'une mairie d'arrondissement (management de quartier)

Administration de la mairie d'arrondissement (*Bezirke*) de Kreuzberg

- Coordinateur en charge du management de quartier :
Monsieur Kokott
Rathaus Kreuzberg
Yorkstrasse 4-11
D- 350701 Berlin
Tel : +49 30 2588-2550
Fax : +49 30 2588-2512
bzbm1@ba-krzb.verwalt-berlin.de

4. Conduite du Programme Soziale Stadt au niveau du quartier (management de quartier)

Management de quartier de Rollberg à Neukölln

- Manager
Gilles Duhem (Français)
Quartiersbüro Rollbergsiedlung
Kopfstrasse 18
12053 Berlin
Tel : +49 30 6808 6110
Fax : +49 30 6808 6112
qm_rollberge@gmx.net

Management de quartier de Boxhagener Platz à Friedrichshagen

- Manager :
Thomas Helfen
Quartiersbüro
Krossener Strasse 9-10
10245 Berlin
Tel : +49 30 29 49 21 36
Fax : +49 30 29 49 21 36
quartiersbox@t-online.de

Management de quartier de Moabit West à Tiergarten

- Manager :
Madame Heyes
Rostocker Strasse 3
10553 Berlin
Tel : +49 30 3990 7195
Fax : +49 30 3990-7197
tg@stern-berlin.de

- Membre du jury citoyen : représentante des forces vives locales
Elke Fenster
Moabiter Ratschlag e.V
Beusselstrasse 74
10553 Berlin
Tel : +49 30 390 812-12
Fax : +49 30 390 812-29
Mail : elke.fenster@moabiter-ratschlag.de
Web : www.moabiter-ratschlag.de

5. Universitaires

Prof. Dr. Hartmut Häussermann

H. Häussermann est professeur de sociologie urbaine à l'Université de la Humbolt, il a été consulté pour la mise en place de la Politique de management de quartier à Berlin et a notamment encadré les recherches pour la réalisation de l'Atlas social de Berlin.

Prof. Dr. Hartmut Häussermann
Humboldt-Universität zu Berlin
Stadt- und Regionalsoziologie
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Tel : +49 30 2093 42 08
Fax : +49 30 20 93 42 13
Hartmut.haeussermann@sowi.hu-berlin.de

Prof. Dr. Christoph Reichard

C. Reichard est spécialiste des théories du New Public Management. Il est notamment partenaire et expert du réseau des « Communes de l'avenir » (Kommunen der Zukunft).

Prof. Dr. Christoph Reichard
Lehrstuhl für Public Management
August-Bebel-Strasse 89
14482 Potsdam
Tel : +49 331 977 3806
Fax : +49 331 977 32 88
puma@rz.uni-potsdam.de

6. Responsables des fondations et organismes en charge du réseau des « Communes de l'avenir » (*Kommunen der Zukunft*) et à l'origine du « nouveau modèle de management public » (*Neues Steuerungsmodell*) des Länder allemands

Fondation Bertelsmann

Oliver Haubner
Bertelmann Stiftung
Carl- Bertelmann Strasse 256
D- 33311 Gütersloh
Tel : +49 5241 8181 119
Fax : +49 5241 8181 992
Oliver.haubner@bertelsmann.de

Fondation Hans Böckler

Volker Grünewald
Hans Böckler Stiftung
Hans Böckler Strasse 39
40476 Düsseldorf
Tel : +49 211 77 78 113
Fax : +49 211 77 78 283
Volker-grunewald@boeckler.de

KGSt

Stephanie Vogel
KGSt
Postfach 51 07 20
50943 Köln
Tel : +49 160 884 7530
Fax : +49 211 981 5100
Stephanie.vogel@kgst.de