

LES BUDGETS PARTICIPATIFS ALLEMANDS : UNE CONTRIBUTION A LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?

Carsten Herzberg et Yves Sintomer

A paraître dans *Allemagne d'aujourd'hui*, 2007/3, juillet-septembre

La récente campagne présidentielle a placé à plusieurs reprises le thème de la démocratie participative au centre du débat public français¹. Au-delà des aléas politiques hexagonaux, ce thème a connu une diffusion exponentielle dans des contextes extrêmement divers au cours de la dernière décennie. L'un des phénomènes les plus notables en la matière a été l'invention, dans la ville de Porto Alegre au Brésil, d'un « budget participatif » permettant d'associer des citoyens non élus à la prise de décision concernant les finances publiques locales (Gret/Sintomer, 2005 ; Herzberg, 2001). Né au début des années 1990, ce dispositif s'est répandu comme une traînée de poudre dans le reste du Brésil et dans les autres pays latino-américains, où des centaines d'expériences ont été réalisées (Cabannes, 2006). Avec un peu de retard, l'Europe a été touchée par le phénomène et une soixantaine de villes mettent actuellement en œuvre un dispositif de ce type (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2007).

Une quinzaine de budgets participatifs ont été mis en place en Allemagne, où cette procédure n'a cependant pas pris sa source à Porto Alegre mais dans la ville néo-zélandaise de Christchurch. Le terme allemand de *Bürgerhaushalt*, littéralement « budget citoyen », n'est d'ailleurs pas une traduction littérale de l'*orçamento participativo* (budget participatif) comme le sont les locutions usitées en Grande-Bretagne, en Espagne, en Italie ou en France (le terme de *partizipative Demokratie* n'y a dès lors pas le même écho qu'ailleurs).² De plus, dans aucun autre pays européen, la combinaison rhétorique de la participation et de la modernisation de l'administration publique n'est aussi prononcée qu'en Allemagne. A partir d'une description des budgets participatifs d'Outre-Rhin, nous voudrions dans cet article analyser si cette situation originale a donné lieu à des résultats inédits et dans quelle mesure il semble possible d'articuler de façon dynamique modernisation de l'Etat et démarche participative³.

LES DÉBUTS DU « BÜRGERHAUSHALT »

Il n'y aurait pas eu de budget participatif en Allemagne sans la crise financière des communes, qui s'est aggravée à partir des années 1990. Les raisons en sont structurelles : les villes n'obtiennent pas de compensation adéquate de la part de l'État ou des *Länder* en rapport avec l'accroissement des missions auquel elles doivent faire face – en premier lieu sur le volet

¹ Le présent article a partiellement été traduit de l'allemand par Valentine Meunier.

² Durant un temps, le terme littéral de *Beteiligungshaushalt* fut utilisé par une minorité pour marquer la référence à Porto Alegre, mais il ne put s'imposer.

³ Les réflexions ici présentées sont issues d'une recherche sur les budgets participatifs en Europe financée par la fondation allemande Hans-Böckler et menée au Centre Marc Bloch et à l'Université Humboldt de Berlin (Sintomer/Herzberg/Röcke 2007). L'enquête de terrain allemande a impliqué une observation participante de type ethnographique dans trois sites (Rheinstetten, Postdam et Berlin-Lichtenberg) et une série d'enquêtes approfondies sur quatre autres villes impliquant des observations de réunions participatives, des entretiens individuels et collectifs semi-directifs et, dans certains cas, la passation de questionnaires pour cerner le profil des participants et leur attitude vis-à-vis du processus.

social – alors que la réforme de la fiscalité et la morosité économique ont réduit le rendement de la taxe professionnelle. Un second facteur favorable a résidé dans l'évolution généralisée des systèmes politiques locaux.⁴ Au cours des années 1990, l'élection du maire au suffrage direct et l'élargissement de ses compétences se sont imposés pratiquement dans tout le pays (alors qu'ils se pratiquaient surtout en Allemagne du Sud), en même temps que le référendum local (qui n'était auparavant autorisé que dans la constitution locale de la Rhénanie du Nord-Westphalie) (Wollmann 1999). Parallèlement, des formes consultatives de participation comme les tables rondes, les jurys citoyens et les Agendas locaux 21 se sont multipliées. Cette évolution a pu s'appuyer sur une réforme de l'administration et sur l'instauration d'un nouveau modèle de démocratie locale, la « commune citoyenne » (*Bürgerkommune*) (Banner 1999). Le grand projet de réforme des années 1990, le « nouveau modèle de management public » (*Neues Steuerungsmodell*), a prescrit d'appliquer une partie des critères du management du secteur privé à celui de l'administration, avec pour objectif le renforcement du secteur public à travers l'accroissement de sa compétitivité. Ce nouveau modèle constitue une version « social-démocrate » des théories internationales du *New Public Management* et se démarque d'une modernisation purement néolibérale qui miserait essentiellement sur les privatisations, la mise en concurrence des services et les critères de rentabilité. La *Bürgerkommune* a repris l'approche du *Neues Steuerungsmodell* et l'a approfondie, affirmant que les citoyens ne sont pas des simples usagers et qu'ils doivent prendre part à la production des services publics en qualité de collaborateurs bénévoles (*Bürgerengagement*). En contrepartie, les citoyens obtiennent de nouvelles opportunités de concertation (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, Plamper 2000). Enfin, un dernier facteur contextuel important pour comprendre les budgets participatifs allemands est le vaste programme de régénération urbaine (*Soziale Stadt*) lancé par le gouvernement Schröder à la fin des années 1990. Dirigé vers les quartiers en difficulté, il y promeut une coopération entre acteurs publics, acteurs économiques et société civile (Difu 2002, 2003).

Dans un bilan intermédiaire sur le nouveau modèle de management public, Reichard (1997) constatait que des avancées existaient quant à la réforme interne de l'administration et son ouverture à la concurrence mais que les communes s'étaient en revanche peu tournées vers les citoyens. La création du réseau « Communes de l'avenir » (*Kommunen der Zukunft*, 1998-2002) peut être analysée comme une tentative de réagir à cette situation. Les fondations Bertelsmann et Hans-Böckler lancèrent un projet avec la KGSt⁵ pour concevoir des outils administratifs efficaces et permettant la participation des citoyens. Le budget participatif en faisait partie mais, lorsque le réseau chercha des communes prêtes à se lancer dans l'expérimentation lors de sa cérémonie de lancement, le seul à se manifester fut Gerhard Dietz – le jeune maire de Mönchweiler, dans la Forêt Noire (2 500 habitants) qui, en dépit du scepticisme affiché par ses collègues, eut le courage de mettre en place la nouvelle procédure.

Pour comprendre la dynamique qui s'engagea alors en Allemagne, il est intéressant de revenir sur les racines idéologiques des expériences néo-zélandaises qui en fournirent l'inspiration. À l'inverse de celle de Porto Alegre, la procédure de Christchurch ne provient

⁴ En Allemagne, le cadre légal qui régit le fonctionnement des communes relève de la compétence du Land, même si la Loi fondamentale leur garantit une certaine autogestion.

⁵ La *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* est l'institut de recherche et de conseil de l'Assemblée des villes allemandes (*Deutscher Städtetag*). Ses analyses et les pratiques qu'il recommande influencent énormément les administrations communales.

pas de réflexions politiques sur la « démocratie participative » mais, dans la lignée de certaines tendances du *New Public Management*, promeut une « modernisation tournée vers le citoyen » à travers la participation des citoyens-usagers.

Christchurch (Nouvelle-Zélande)

Christchurch a constitué le modèle initial des budgets participatifs d'Outre-Rhin. La plus ancienne ville coloniale de Nouvelle-Zélande (300 000 habitants) a gagné en 1993 le prix Carl Bertelsmann de la « démocratie et de l'efficacité de l'administration communale ». La voie du budget participatif avait été préparée par une réforme territoriale et communale menée à l'échelle du pays : au début des années 1990, le nombre des communes a été ramené de plus de 800 à 86, chacune bénéficiant d'une grande autonomie et conservant les deux tiers de ses recettes fiscales. L'administration de Christchurch se distingue par une séparation stricte entre les responsabilités politiques et exécutives et par des services qui répondent à des critères concurrentiels, combinant efficacité et orientation vers le citoyen ; elle rend des comptes détaillés et étendus à ses administrés. Les citoyens sont impliqués dans l'élaboration du budget annuel ainsi que dans le plan stratégique pluriannuel. Les délégués élus des *community boards* dans les quartiers constituent les acteurs clefs du processus de participation. Les citoyens ordinaires y contribuent en outre par le biais de requêtes écrites, lues et débattues durant les séances publiques. Des supports clairs et facilement lisibles par le grand public (par exemple pour le budget et le plan d'investissement à long terme) sont diffusés sur Internet et agrémentés d'images et de graphiques.

L'ANCRAGE DU BUDGET PARTICIPATIF : HILDEN UND EMSDETTEN

Si Mönchweiler est la première commune d'Allemagne à instituer un budget participatif en 1998, elle fait ensuite des émules. Gerhard Dietz, élu maire de Rheinstetten (près de Stuttgart) en 2000, en fait la première commune de plus de 20 000 habitants qui discute de son budget avec ses administrés. Dès ces premières années apparaissent certaines caractéristiques du budget participatif allemand : les prestations de l'administration se retrouvent au centre des débats et non, comme à Porto Alegre, les investissements et la redistribution des ressources publiques entre quartiers au nom de la justice sociale. Les acteurs politiquement indépendants⁶ jouent en outre un rôle important, en particulier les institutions qui ont un rapport avec la modernisation de l'administration et qui se sont données la « commune citoyenne » pour modèle.

Deux ans après le lancement du réseau Communes de l'avenir, la fondation Bertelsmann et le gouvernement régional de Rhénanie du Nord-Westphalie initient un autre projet pilote dans ce Land, le « budget participatif municipal » (2000-2002). Parmi les six communes qui y participent, celles de Hilden et Emsdetten sont particulièrement intéressantes. Leur budget participatif est toujours en place et les dispositifs qu'elles utilisent forment les deux versions principales du modèle procédural du budget participatif à

⁶ En Allemagne, le budget participatif n'est pas le projet d'un parti déterminé : entre 1998 et 2005, huit procédures ont été initiées sous la houlette d'un maire conservateur, sept sous celle d'un social-démocrate et deux à l'initiative d'un maire indépendant et d'une maire du *Linkspartei.PDS*.

l'allemande (Sintomer/Herzberg/Röcke 2007). La première met l'accent sur l'optimisation des services publics, l'autre cherche d'abord à équilibrer le budget municipal. De plus, les deux villes se distinguent par le fait qu'elles ne sont pas menacées par une crise financière imminente, contrairement à la plupart des communes de Rhénanie du Nord-Westphalie. Emsdetten (35 000 habitants, maire CDU) est un exemple de bonne gestion. Elle a appliqué très rapidement divers éléments du Nouveau modèle de management public. Dans ce cadre, elle compte par exemple les heures de travail consacrées au budget participatif et calcule leur valeur monétaire. La force de Hilden (56.000 habitants, maire SPD) réside quant à elle dans sa proximité avec les citoyens. L'administration est très coopérative, les requêtes et les réclamations sont réglées simplement lors d'entretiens obtenus très rapidement. Hilden et Emsdetten ont réussi leur processus de mutation économique dans les années 1980, au moment du déclin des industries lourdes et textiles. Dans les deux cas, le budget participatif sert à promouvoir une administration efficace et proche des citoyens et est articulé avec des procédures mises en place antérieurement, même si ses objectifs diffèrent en fonction de la procédure adoptée.

Information-Consultation-Rendu des comptes

Le déroulement général d'un budget participatif à l'allemande a commencé à être élaboré dans le cadre du projet pilote « Communes de l'avenir » (1998-2002). Le projet « Budget participatif communal » (2000-2004) a repris cette méthode et a formalisé les trois phases de la procédure, l'information, la consultation et le rendu des comptes. Dans les faits, les trois étapes sont appliquées différemment selon les communes. En général, l'étape la moins convaincante est celle du rendu des comptes (*Rechenschaft*) et, si une quarantaine de villes se revendiquent de cet instrument, seule une dizaine peuvent être considérées comme ayant mis en place un budget participatif au sens strict (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2007). La *Bundeszentrale für politische Bildung*⁷ a entrepris en 2005 d'approfondir ce modèle de base. La mobilisation des acteurs en amont du processus véritable de participation y prend une place importante, tout comme l'implication des citoyens dans l'élaboration et l'évaluation de la procédure.

Hilden informe ses habitants sur le budget participatif au moyen de brochures et par la presse, et base sa procédure sur un forum citoyen central. Les employés municipaux y présentent les services publics et leurs institutions et répondent aux questions des citoyens sur des stands d'information. La majorité des participants est tirée au sort à partir du registre des habitants, mais toute personne intéressée peut se joindre à l'initiative. Il est possible de noter ses suggestions sur des fiches prévues à cet effet. Toute personne qui a émis une proposition reçoit une lettre qui lui est personnellement adressée et qui l'informe de la décision du conseil municipal. Le cas échéant, d'autres lettres suivent lors du lancement et de la clôture du projet. À Emsdetten, le budget participatif a été introduit en 2002 et a été poursuivi, avec des modifications, les années suivantes. Ici aussi, la municipalité organise un forum citoyen avec des stands d'information pendant la phase de consultation. Parallèlement au tirage au sort, les citoyens qui ont participé aux précédentes éditions du budget participatif sont invités, ainsi

⁷ Cet organisme du gouvernement fédéral a pour mission d'approfondir les connaissances des citoyens sur la démocratie et le système politique de la République fédérale d'Allemagne.

que des « citoyens actifs ». Cependant, le but n'est pas d'évaluer les services publics mais de dégager des options pour rééquilibrer le budget (en 2002, le déficit atteignait 2,8 millions d'euros sur un budget municipal de 63 millions d'euros). Cela peut passer par des compressions de personnel, par une diminution des charges publiques, par la réduction des dépenses facultatives (culture, sport, loisirs, etc.) ou par une augmentation des impôts. Chaque participant concocte sa proposition personnelle en combinant les différentes possibilités. Les opinions sont recueillies dans un questionnaire et quantifiées, et leur somme représente le vote global du forum citoyen. Le conseil municipal, après avoir délibéré sur ses recommandations, se prononce librement et rend compte de ses décisions aux participants.

L'élaboration transparente du budget constitue la force des budgets participatifs de Hilden et de Emsdetten et elle constitue une spécificité notable au regard des procédures qui existent ailleurs en Europe. Ce processus représente une forme d'instruction civique des participants (entre 100 et 200 à chaque forum) : la ville soumet le budget sous une forme très intelligible et les administrés obtiennent ainsi des informations auxquelles ils n'avaient pas accès auparavant. Cependant, les citoyens en apprennent peu sur les dépenses, qui sont âprement discutées par ailleurs dans l'opinion publique. Ils n'exercent aucun contrôle réel sur le déroulement du processus. Si leur savoir est utilisé pour améliorer concrètement les institutions, les services et l'infrastructure, il s'agit dans la plupart des cas de travaux d'ordre secondaire, tels que la pose d'un toit sur l'entrée d'un garage souterrain ou la prolongation d'une piste cyclable, et pas de questions centrales.

On observe peu d'effets sociaux liés aux budgets participatifs allemands, qui n'ont aucun lien avec les processus de *Gender Mainstreaming*⁸ où avec les politiques de régénération urbaine qui se développent parallèlement – ce qui est surprenant pour l'observateur français, les budgets participatifs hexagonaux étant généralement nés dans la foulée de la politique de la ville. Le forum citoyen de Emsdetten est le seul à avoir émis une recommandation qui revêt une pertinence sociale d'une certaine ampleur : aux yeux des citoyens, il était préférable d'équilibrer le déficit en augmentant la taxe professionnelle plutôt qu'en supprimant des services. Le conseil municipal a partiellement suivi cette invitation, ce qui s'est traduit par un supplément de recettes de 610 000 euros. Si l'on compare cette somme avec les fonds de quartier en usage dans d'autres pays, l'influence des administrés d'Emsdetten n'apparaît pas mineure. Cependant, le conseil municipal a d'autant moins fait de difficultés pour suivre ce conseil que son taux d'imposition se situait en deçà de la valeur indicative recommandée par le Land et qu'à moyen terme, la ville aurait perdu des subventions si elle n'avait pas procédé à une augmentation.

Les personnes ayant participé au processus sont en règle générale issues des couches moyennes ; deux tiers ont plus de 40 ans, la participation des jeunes est inférieure à 5% et il n'y a pratiquement aucun étranger ; les femmes ne représentent qu'un tiers des présents : du fait des défections, le tirage au sort – utilisé pour les budgets participatifs en Allemagne comme dans aucun autre pays – n'a donc pas automatiquement donné lieu à un panel représentatif des habitants (Röcke 2005). La méthode a cependant ses partisans, car elle

⁸ Le *Gender Mainstreaming* consiste à évaluer et à modifier les politiques publiques et les services offerts par l'Etat et les collectivités territoriales en prenant en compte la façon dont ils s'adressent aux deux sexes. Cette approche se différencie des problématiques traditionnelles, centrées sur certains groupes (comme les femmes au foyer) plutôt que sur la transformation des rapports de genre vers plus d'égalité (à travers par exemple une réflexion sur les usages différenciés du temps des hommes et des femmes dans la société actuelle).

stimule la participation et limite l'influence des lobbys. On attend souvent des budgets participatifs qu'ils contribuent à remédier à la défiance politique (*Politikverdrossenheit*), qui touche l'Allemagne comme le reste de l'Europe : un bilan serré montre cependant qu'ils n'ont pas en moyenne permis d'améliorer les résultats électoraux des équipes en place et qu'ils n'ont pas fait diminuer l'abstention. Certes, la plupart des participants se disent satisfaits du budget participatif, mais ils critiquent aussi régulièrement l'hégémonie de l'administration dans la procédure. Le plus étonnant est qu'en dépit de l'importance du discours sur la modernisation participative, les répercussions en termes de réforme administrative restent mineures et concernent surtout l'amélioration de la transparence et certains points marginaux. De ce point de vue, le peu de place laissée à la discussion limite fortement le recours à l'expertise des citoyens. Contrairement à Porto Alegre, il manque de forums réguliers permettant à des petits groupes d'analyser les problèmes et d'élaborer des propositions.

BERLIN-LICHTENBERG, LA RENAISSANCE D'UNE REPUBLIQUE POPULAIRE ?

La situation des budgets participatifs allemands a cependant progressivement changé après le premier Forum social mondial, tenu à Porto Alegre en 2001. La première monographie allemande sur le budget participatif de la ville brésilienne est publiée cette même année (Herzberg 2001), la *Bundeszentrale für politische Bildung* commence à s'intéresser au développement du dispositif, les initiatives locales se multiplient après la tournée de deux délégués de Porto Alegre dans le pays. Berlin est alors particulièrement concernée, alors que la capitale se retrouve avec une dette colossale due à la réduction drastique des aides financières de l'État fédéral après la *Wende* et aux suites d'une gestion catastrophique marquée par des scandales financiers et un manque total de transparence. Des groupes de la société civile émanant des milieux actifs dans la coopération internationale ou luttant pour une politique urbaine alternative, des cercles altermondialistes ou écologistes se regroupent pour former une alliance « budget participatif à Berlin ». Un cercle de consultants prépare un premier projet de budget participatif dans l'arrondissement de Mitte et la *Bundeszentrale für politische Bildung* initie sur ces entrefaites un processus de dialogue avec les fondations des partis représentés au Bundestag – une coopération inter-partidaire à l'opposé de la dynamique très politisée de Porto Alegre et, à un moindre degré, des expériences françaises très marquées à gauche. Même en Allemagne, il est rare que des postcommunistes, des sociaux-démocrates, des Verts, des libéraux et des conservateurs travaillent de concert sur un projet commun.

La discussion prend un élan supplémentaire lorsque le nouveau gouvernement de Berlin, issu des élections de 2002, adopte un ensemble de mesures pour moderniser l'administration de la ville-Land. Le PDS persuade ses partenaires de coalition sociaux-démocrates d'inscrire l'expérimentation du budget participatif à l'échelle des arrondissements. Le projet ne faisant plus consensus à Mitte, le choix se porte sur deux arrondissements à l'Est de la ville. Marzahn-Hellersdorf entame alors un processus incluant une délibération de qualité et le lie partiellement aux politiques de régénération urbaine, mais l'expérience restera inachevée du fait du changement du maire d'arrondissement en 2006 (Herzberg/Cuny 2008). Lichtenberg (252.000 habitants) va être finalement plus engagé. L'arrondissement, qui abrite l'une des plus grandes cités d'Allemagne de l'Est, a la réputation d'être ouvert aux réformes et a mis en œuvre toute une série de mesures de modernisation,

mais il semble déchiré entre innovation et passé. Bastion du PDS, qui y réalise son meilleur score à l'échelle nationale et y possède sa plus forte concentration d'adhérents dans le pays, il pâtit en même temps d'une réputation marquée par des violences d'extrême droite. L'objectif non partisan du budget participatif est de contribuer à ancrer la démocratie et à redorer l'image de l'arrondissement. Le PDS aspire en outre à faire de Lichtenberg la vitrine de sa politique.

Lorsque Berlin-Lichtenberg inaugure solennellement son budget participatif en septembre 2005, le quotidien berlinois *TAZ* titre sur l'instauration d'une République populaire dans l'arrondissement. Cette formulation un brin provocatrice fait allusion à la domination locale des anciens communistes et aux fortes attentes que suscite cette procédure d'envergure. Lichtenberg a conclu de nombreuses coopérations avec des prestataires externes pour la publicité, la mobilisation, Internet, la modération du processus et son évaluation. Avec 125 000 euros pour l'année budgétaire, il dépense sans doute plus pour son budget participatif que tous les autres cas allemands réunis. Ces efforts sont-ils payants ?

En dépit du scepticisme de certains acteurs, Lichtenberg a pu s'appuyer sur une méthodologie adéquate en reprenant un modèle conçu pour le contexte de la capitale et élaboré sous l'égide de la *Bundeszentrale für politische Bildung*, différant sur certains points des modèles précédemment évoqués. Les participants ne se contentent pas de discuter sur les projets à réaliser mais hiérarchisent leurs priorités par le biais d'un vote où ils peuvent répartir cinq voix sur les différentes propositions qui leur sont faites (Weise 2007). Les propositions peuvent être émises et hiérarchisées lors d'assemblées de quartiers, sur des forums Internet ou via des questionnaires envoyés par l'administration à des personnes sélectionnées aléatoirement ; cela représente une rupture par rapport à la majorité des pratiques antérieures de participation, marquées comme en France par « l'écoute sélective » des participants par les responsables (auxquels il revient, après la discussion, d'intégrer ou non les propositions émises, et ce de façon arbitraire et sans règle du jeu définie à l'avance). Lichtenberg insiste aussi sur la mobilisation des citoyens en ayant recours à une grosse campagne de communication, en développant des supports publicitaires spécifiques et en prenant contact avec les centres socioculturels de l'arrondissement. Des mini-réunions doivent convaincre les immigrés et plus généralement les groupes considérés comme outsiders de participer.

Malgré ces spécificités, la nouvelle procédure s'inscrit largement dans la lignée des expériences allemandes précédentes. Le processus est initié d'en haut et il n'y a pas de négociation sur les règles du jeu avec les mouvements sociaux. La question centrale est celle de la modernisation de l'administration : la procédure se concentre sur quarante « produits »⁹ sur lesquels l'arrondissement a une influence directe (bibliothèques, espaces verts, équipements sportifs, etc.) En 2006, la plupart des 38 propositions validées sont financées sans coûts supplémentaires grâce à des transferts budgétaires d'un produit ou d'un groupe de produits vers d'autres. Il s'agit d'évaluer les services publics sur un mode participatif en offrant aux citoyens un champ d'expertise plus large que dans les autres expériences allemandes, mais il ne s'agit pas d'y ajouter une dimension sociale. La politique *Soziale Stadt*

⁹ Dans un budget par produit (*Produkthaushalt*), tous les frais occasionnés sont reliés directement au service proposé, contrairement à ce qui est le cas dans un budget traditionnel. Cela permet de comptabiliser le coût unitaire d'une place en crèche, d'une heure d'utilisation de salle omnisports ou d'un emprunt de livre et donc de les comparer avec les prestations d'autres arrondissements.

et ses structures participatives restent aux mains du Land et ne s'articulent pas vraiment avec le budget participatif. Celui-ci ne s'appuie pas institutionnellement sur les jurys citoyens préalablement mis en place et dont l'analyse a partiellement inspiré en France les propositions de Ségolène Royal sur le thème à partir de l'automne 2006.

Jurys citoyens à Berlin

Entre 2001 et 2003, 17 quartiers de Berlin « à développer en priorité » reçurent chacun un fonds de 500 000 euros dans le cadre de la politique *Soziale Stadt*, financée conjointement par l'État fédéral, les Länder et les communes. Un jury, composé pour moitié d'acteurs associatifs et pour l'autre de citoyens tirés au sort sur le registre des habitants, était chargé d'attribuer les sommes. Toute personne ayant une idée pour améliorer la qualité de vie du quartier pouvait déposer un dossier, la majorité des projets venant des associations et étant réalisés par elles (Koehl/Sintomer 2002, Röcke/Sintomer 2005). Après une phase d'essai, le nombre de quartiers berlinois concernés est passé à 33, dotés d'une enveloppe globale de 15 millions d'euros. Chaque quartier peut désormais adapter la procédure et les jurys citoyens sont en règle générale devenus des comités consultatifs. Leur travail est la plupart du temps coordonné par une agence locale de management de quartier, qui a pour mission globale de réunir différents acteurs de la société civile, de l'économie et de l'administration afin qu'ils coordonnent leur action.

Ce nouveau modèle de budget participatif a-t-il permis d'enclencher une nouvelle dynamique ? A Lichtenberg, la transparence budgétaire est devenue comparable à celle de Emsdetten, de Hilden et de Rheinstetten, et les informations sont disponibles dans des brochures et sur Internet. Le changement majeur vient de la hiérarchisation des propositions, qui permet en particulier de détacher les problèmes les plus urgents. Cependant, pour intégrer véritablement le « savoir citoyen », les propositions rédigées en deux ou trois lignes peuvent sembler quelque peu sommaires et une discussion qui permettrait d'élaborer davantage les informations fait défaut. En principe, Internet offre cette possibilité car des forums de discussions y ont été créés, mais ils sont centrés sur des thèmes micro-locaux ou secondaires et le débat y est très éclaté, rendant difficile le fait de se forger une vue globale.

Une réunion de quartier à Hohenschönhausen Nord

La deuxième réunion de quartier décentralisée de l'année se déroule dans une école. Environ 100 habitants des tours environnantes se sont rassemblés. Les 40-50 ans forment le plus gros groupe mais il y a aussi des jeunes et des retraités. On s'assoie en un grand cercle. La mairesse ouvre la réunion par un mot de bienvenue et présente le « projet de budget participatif ». La modératrice, venant d'une entreprise de communication, prend ensuite la parole. Elle rappelle les modes de participation : Internet, formulaires et réunions. Elle explique que les trois quarts du budget correspondent à des dépenses fixes non modifiables. Le conseil d'arrondissement a cependant une influence directe sur 30 millions d'euros. Ces finances « gérables » ont été constituées en produits qui peuvent évoluer dans le cadre du budget participatif. Un catalogue décrivant ces services est distribué. Selon la modératrice, cette séance doit servir à rassembler les propositions en vue de leur adoption ou rejet. Lorsqu'elle souhaite élire l'équipe de rédaction qui accompagnera les propositions, personne ne se présente. La réunion se recentre

alors sur le débat des propositions existantes et sur la formulation de nouvelles suggestions. L'administration a monté des stands à cet effet. Chaque service à son tableau d'information. Au stand « construction et circulation », les participants discutent avec l'agent présent. Ils notent ensuite sur un formulaire prévu à cet effet qu'il faudrait améliorer la jonction entre le lycée et la piste cyclable. Un groupe de jeunes venant d'un foyer aimerait que la piste de skate soit réparée et qu'une autre soit agrandie. Quelqu'un annonce que la réunion va se clore dans dix minutes. Du « multiplex » des différents coins de la salle, on constate que la participation est active, mais que rien n'a été proposé en ce qui concerne le domaine de la santé. En revanche, l'équipe de rédaction est cette fois élue, et du premier coup. Un membre du groupe de skate en fait partie. Lors du vote qui s'ensuit, les propositions des jeunes, qui ont manifestement mobilisé de nombreux appuis, arrivent en tête, suivie de l'entretien d'un monument commémoratif.

Le bilan quantitatif de la participation à Lichtenberg est mitigé au regard des efforts engagés pour mobiliser les citoyens, puisqu'il est comparable à celui de Hilden et Emsdetten. Il est vrai que la part des jeunes et jeunes adultes à Lichtenberg est bien plus importante que partout ailleurs en Allemagne, mais on est encore bien loin d'une « République populaire ». Dans ce contexte, il faut aussi souligner que l'influence de la société civile, au-delà de sa capacité à hiérarchiser ses propositions, reste faible. Contrairement aux discours qui le présentent comme un moyen de donner plus d'autonomie aux citoyens, le budget participatif reste fortement contrôlé par l'administration. Les citoyens n'ont pas vraiment d'influence sur les règles du jeu et ne peuvent jouer avec lui sur des mobilisations sociales qui leur permettraient d'exercer une pression en faveur de leurs projets. Symboliquement, lors la réunion de compte-rendu à l'échelle de l'arrondissement, le podium se compose exclusivement de représentants du conseil d'arrondissement et de son exécutif tandis que les délégués du budget participatif sont assis dans le public.

Sur le plan de la communication politique, et c'est une réelle nouveauté, le budget participatif de Berlin-Lichtenberg a pourtant eu dans un premier temps des effets importants. L'accompagnement de la *Bundeszentrale für politische Bildung* a assuré à l'arrondissement une présence inédite dans les médias locaux et nationaux. Lichtenberg a sans conteste contribué à stimuler la discussion sur le budget participatif, notamment dans la région Berlin-Brandebourg. L'expérience berlinoise a aussi permis une certaine articulation entre la discussion globale au niveau de la commune (ici, de l'arrondissement) et les réunions micro-locales au niveau des quartiers, chose qui manquait dans les précédents budgets participatifs allemands. En dépit de cette initiative prestigieuse, le PDS a d'ailleurs enregistré à Lichtenberg des pertes bien supérieures à la moyenne lors des élections municipales de 2006 et y a perdu sa majorité absolue. L'arrondissement est l'une des lanternes rouges berlinoises en terme de participation électorale et fait partie des rares endroits dans lesquels le parti d'extrême droite, le NPD, a eu des élus. Certains ont même reproché au Linkspartei.PDS de chercher avec ce projet à détourner l'attention des privatisations en cours dans le Land, au gouvernement duquel ce parti participe. Avec ces résultats contrastés, la question reste ouverte de savoir si un budget participatif « de gauche », plus proche dans l'esprit des expériences de l'Europe latine, finira par se développer aux côtés de la problématique non partisane qui était classique en Allemagne et que revendique encore la *Bundeszentrale für*

politische Bildung. Lors du renouvellement de la coalition SPD-PDS après les élections de 2006 dans la capitale, le Sénat a affirmé sa volonté de poursuivre et d'étendre l'expérience des budgets participatifs mais a exclu d'impliquer directement le niveau du Land dans l'exercice, alors que c'est à cette échelle que se prennent les décisions les plus fondamentales.

LES CONDITIONS D'UNE MODERNISATION PARTICIPATIVE

Il manque aujourd'hui d'acteurs d'envergure nationale qui soient à même de faire avancer les budgets participatifs en Allemagne. En outre, le nombre d'expériences stagne, l'entrée en lice de nouvelles villes étant compensée par l'arrêt ou la suspension d'environ une moitié des processus engagés en 2005. Quoi d'étonnant au vu de la modestie des résultats obtenus jusqu'ici ? Les budgets participatifs d'Outre-Rhin ne sont guère articulés aux politiques de la ville, à l'inverse de ce qui se passe souvent dans d'autres pays d'Europe. Ils se présentent comme des éléments d'une modernisation participative tournée vers les citoyens mais n'ont jusqu'ici généré qu'une dynamique limitée en ce sens. Ne seraient-ils qu'un phénomène passager ? Sont-ils véritablement l'outil adéquat pour réaliser une modernisation participative ? Tel qu'ils ont été expérimentés en Allemagne, il est permis d'en douter. D'autres systèmes, reposant par exemple sur des procédures élaborées de fiches de feed-back de la part des usagers, semblent plus performants car leur coût est modeste et ils sont accessibles toute l'année. Il est vrai que les citoyens n'obtiennent avec les systèmes de feedback aucune information budgétaire. Mais si la consultation sur le budget se traduit pour l'essentiel par des discussions centrées autour de petits services de proximité sans inclure une réflexion sur les grandes orientations suivies, alors même que l'échelon micro-local qui permettrait d'améliorer la gestion de proximité (Bacqué/Rey/Sintomer, 2005) fait souvent défaut et que le temps de discussion est limité à un ou deux forums annuels, une gestion réactive et efficace des griefs et des plaintes des usagers suffit amplement.

La portée potentielle d'un budget participatif est pourtant plus grande puisqu'il peut permettre d'articuler des questions stratégiques fondamentales comme l'équilibre du budget, la discussion sur les orientations de domaines tels que la culture, le sport ou la jeunesse, et la hiérarchisation des améliorations à apporter dans l'offre de services et de produits. Les expériences allemandes en ont illustré plusieurs dimensions, mais les modèles suivis ont jusqu'ici été trop étriqués pour constituer un saut qualitatif par rapport à d'autres instruments de participation. Comme en France, les exécutifs et les conseils municipaux restent réticents à partager le pouvoir avec les citoyens non élus et tendent lorsqu'ils ouvrent les processus participatifs à les cantonner aux questions secondaires. L'apport spécifique des expériences allemandes est surtout d'ordre programmatique, avec la tentative d'articuler participation et modernisation. Ils l'ont fait dans une tradition propre, inspirée de Christchurch ou du *Neues Steuerungsmodell*, mais cette question n'en est pas moins cruciale pour l'avenir des services publics en général : leur compétitivité propre est d'être au service du public : comment s'en assurer si celui-ci n'a pas voix au chapitre ?

BIBLIOGRAPHIE :

BANNER G. (1999), « Die drei Demokratien der Bürgerkommune », in ARNIM H.-H. von (dir.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Dunker & Humblot, Berlin, p. 133-162.

- BACQUE M.-H., REY H. et SINTOMER Y (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique ?* La Découverte, Paris.
- BOGUMIL J., HOLTKAMP L. ET SCHWARZ G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin.
- CABANNES Y. (2006), « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 47-48, La Découverte, Paris, octobre-décembre, p. 128-138.
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002), *Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz*, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
- (2003), *Strategien für die Soziale Stadt*, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
- GRET M. et SINTOMER Y. (2005), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris.
- HERZBERG C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Lit, Münster.
- HERZBERG C. et CUNY C. (2008), « Bürgerhaushalt und Bürgerwissen. Ein Vergleich von Beispielen der Region Berlin-Brandenburg », in KLEGER, H., SINTOMER Y. et HERZBERG C. (dir.), *Der Bürgerhaushalt in der Diskussion. Von Porto Alegre nach Europa* (à paraître).
- KOEHL E. et SINTOMER Y. (2002), *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch/DIV, Berlin, publication en ligne : <http://i.ville.gouv.fr>.
- PLAMPER H. (2000), *Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- REICHARD C. (1997), « Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung », in NASCHOLD F., OPPEN, M. et WEGENER A. (dir.), *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Cologne, p. 49-79.
- RÖCKE A. et SINTOMER Y. (2005), « Les jurys de citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in Bacqué/Rey/Sintomer, 2005, p. 139-160.
- ROECKE A. (2005), *Losverfahren und Demokratie. Historische und demokratietheoretische Perspektiven*, Lit, Münster.
- SINTOMER Y, HERZBERG C. et RÖCKE A. (2007), « Budgets participatifs en Europe », La Découverte, Paris (à paraître).
- WEISE S. (2007), *Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg*, Lit, Münster.
- WOLLMANN H. (1999), « Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen », *APuZ*, 1999/24-25, p. 13-22.