

LES JURYS DE CITOYEN BERLINOIS ET LE TIRAGE AU SORT : UN NOUVEAU MODELE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

Anja Röcke, Yves Sintomer

« Le tirage au sort des magistrats paraît aujourd'hui une telle absurdité que nous avons peine à concevoir qu'un peuple intelligent ait pu imaginer et maintenir un pareil système. »

G. Glotz, *La cité grecque*, II,5.

« Le jury, qui est le moyen le plus énergique de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de lui apprendre à régner »

Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, 2, ch. VIII.

Depuis quelques années s'est développé en Allemagne un discours sur la participation citoyenne qui s'est concrétisé par la montée en puissance de dispositifs existants (comme le référendum) et par la mise en place de procédures nouvelles, l'échelon local apparaissant de ce point de vue comme privilégié (Röber/Schöter/Wollmann 2002). Les jurys citoyens berlinois ont constitué l'un des exemples les plus intéressants de ces nouvelles procédures participatives. Dans chacun des 17 quartiers ciblés par la politique fédérale de régénération urbaine (Difu 2003), un groupe d'habitants composé pour moitié de personnes tirées au sort sur la liste des résidents et pour moitié de citoyens organisés ou actifs sur leur quartier a disposé librement d'une somme de 500.000 euros pour soutenir des projets micro-locaux. Ce projet pilote d'une durée de deux ans a pris fin en décembre 2003¹. Les acteurs impliqués ont tiré un bilan globalement positif de l'expérience. Pour les responsables politiques et administratifs du Sénat berlinois, l'usage non bureaucratique et responsable de l'argent public par les citoyens, débouchant sur des projets concrets et visibles, constitue un succès non négligeable. Les managers de quartier, qui ont animé le dispositif au quotidien, ont pu grâce à cette activité augmenter leur influence vis-à-vis des habitants et de l'administration centrale². De nombreux jurés se sont sentis reconnus, voire « honorés » de la responsabilité qui leur a été confiée, des liens se sont créés, l'impression d'avoir effectué un travail utile pour leur quartier a été clairement exprimée, même si des réserves ont été émises sur tel ou tel point du dispositif.

¹ Les réflexions présentées ici s'appuient sur une enquête de terrain effectuée dans le cadre du Centre Marc Bloch (Berlin), qui a accompagné l'ensemble de l'expérience. Cette étude a impliqué l'observation régulière de cinq jurys, une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec des citoyens participants, des managers de quartier et des responsables institutionnels, un questionnaire sur l'origine sociale des participants et une analyse systématique de la documentation disponible (Koehl/Sintomer 2002, Röcke 2003, 2004). L'enquête a bénéficié de financements de la DIV et de l'ACI Ville du Ministère français de la Recherche. Elle a été nourrie par deux journées d'études organisées au Centre Marc Bloch en mars 2002 et mai 2003. Des données chiffrées et un bilan empirique de l'expérience sont par ailleurs disponibles sur le site www.quartiersmanagement-berlin.de et dans Empirica 2002.

² S'ils expliquent qu'ils n'auraient pas toujours pris les mêmes décisions que les jurés, ils reconnaissent unanimement leur sérieux et leur engagement, tout en regrettant parfois l'ampleur du travail que le dispositif a représenté dans le cadre d'un emploi du temps déjà surchargé.

Face à cette satisfaction globale, et au-delà du fait que Berlin soit plongée dans une crise financière particulièrement aiguë, comment expliquer que l'expérience n'ait pas été reconduite au-delà de 2003 et que la nouvelle ait été accueillie avec une relative indifférence ? Quels ont été les effets concrets de ce dispositif participatif ? Le recours au tirage au sort a-t-il permis d'affronter des problèmes classiques qui affectent la participation, comme la sous-représentation des individus des couches les plus dominées ? Les délibérations ont-elles été de qualité ? Quelles ont été ses caractéristiques ? Au-delà de l'expérience ponctuelle, les jurys berlinois représentent-ils, ne serait-ce que potentiellement, un nouveau modèle de démocratie participative ou délibérative ? Pour répondre à ces questions, nous présenterons tout d'abord le contexte dans lequel se sont inscrits les jurys citoyens, avant d'analyser dans quelle mesure ils sont parvenus à élargir la participation et à permettre une délibération de qualité. En conclusion, nous pourrions évaluer jusqu'à quel point ce dispositif original, reposant largement sur le tirage au sort, constitue une dynamique démocratique.

Mouvements urbains, politique de la ville et modernisation administrative

La mise en place des jurys citoyens s'inscrit dans un triple contexte. Berlin constitue tout d'abord un lieu emblématique des mouvements sociaux urbains, qui y trouvèrent un terrain favorable dès les années 70 dans la partie Ouest de la ville. Les jeunes qui y habitaient étaient exemptés de service militaire, la vie était bon marché et une forte sous-culture alternative s'y développa³. Les protestations contre les grandes opérations immobilières se multiplièrent, de même que les squats et les actions venues de la société civile (*Bürgerinitiativen*). Suite à ces critiques, les citoyens furent pour la première fois impliqués dans le domaine des politiques urbaines (Pfothenhauer 2000). Au début des années 2000, si ces mouvements sont sur le recul, ils ont suffisamment modifié les perceptions des citoyens et des élus pour que la thématique participationniste fasse partie des univers de justification des uns et des autres, dans un contexte de crise de légitimité politique marqué notamment par des scandales financiers sur la ville. Des initiatives comme celles des jurys peuvent en ce sens être lues comme des tentatives des dirigeants politiques d'intégrer une partie des critiques qui leur ont été adressées afin d'augmenter leur légitimité politique (Boltanski/Chiapello 1999).

Parallèlement, le lancement d'une politique de régénération urbaine au niveau fédéral, impliquant une coopération entre le Bund, les Länder et les municipalités, a permis la mise en place d'un cadre politique et administratif qui a été utilisé pour les jurys. Cette politique, intitulée « Ville sociale » (« *Soziale Stadt* »), a été lancée avec un décalage temporel notable par rapport à la France ou à la Grande Bretagne, sans doute parce que la crise urbaine a été beaucoup moins marquée outre-Rhin (Röcke/Sintomer 2003). Son objectif déclaré est d'inverser les « spirales négatives » affectant certains quartiers⁴ (Häußermann 2000) à travers une gamme d'actions relevant de logiques d'action affirmative et visant une action intégrée et le développement de partenariats entre les différents acteurs. Dans cette perspective, la

³ Dans la partie Est de la ville, une sous-culture alternative se développa aussi dans certains quartiers, mais sans qu'elle aboutisse à de véritables « luttes urbaines ». Aujourd'hui, la scène alternative se trouve surtout à l'Est.

⁴ A Berlin, la majorité sont des quartiers de centre ville plutôt que des grands ensembles, et 12 quartiers concernés sur 17 se trouvent à l'Ouest.

participation des habitants est décrite comme un « but stratégique ». Cette proclamation n'est en soi pas originale et se retrouve peu ou prou dans la grande majorité des politiques de régénération urbaine contemporaines, mais la « stimulation » de la population des quartiers sensibles développée outre-Rhin s'inspire plus particulièrement de la thématique anglo-saxonne de l'*empowerment*. L'idée est que les groupes sociaux défavorisés nécessitent une aide spéciale et des dispositifs participatifs innovants pour pouvoir s'organiser socialement et participer à la vie de leur quartier (Difu 2003).

Enfin, les actions entreprises dans ces quartiers ont pu bénéficier du mouvement plus large de réforme de l'administration engagé dès le début des années 90. Ce mouvement a concerné en priorité les communes, et s'est encore renforcé à partir de la fin des années 90 avec la stagnation économique et une réforme fiscale défavorable qui ont plongé beaucoup de villes dans une situation financière difficile⁵. Largement inspiré par les théories du *New Public Management*, la réforme entend favoriser une action plus transversale et le fonctionnement par objectifs, la transparence, le contrôle et la responsabilité à tous les échelons administratifs, ainsi que la réduction des échelles hiérarchiques. Le « nouveau modèle de management public » (*neues Steuerungsmodell*) doit aussi se comprendre dans le cadre du développement de dispositifs de gouvernance impliquant plusieurs types d'acteurs, le tout reposant sur une nouvelle conception de l'Etat résumée dans le leitmotiv de « l'Etat stimulateur » (« *aktivierender Staat* ») (Reichard 1999).

La mise en place d'un management de quartier dans les zones concernées par le programme de régénération urbaine se situe à la croisée entre ce mouvement de réforme administrative et la politique « *Soziale Stadt* ». Mis en place en 1999 pour une période initiale de trois ans, le management de quartier a été reconduit jusqu'à 2008. Les managers, provenant généralement de bureaux d'urbanisme, ont un rôle d'interface entre les responsables politiques, l'administration et les citoyens. Le management de quartier vise à favoriser à la fois l'*empowerment* de la population et la modernisation administrative. Cela est assez original au regard des USA, où les deux thématiques se développent théoriquement et pratiquement de façon séparée, comme au regard de la France, où l'idée que la politique de la ville devait constituer le point de départ d'une réforme générale des politiques publiques est restée lettre morte (Koehl/Sintomer 2002).

Participation et représentativité

Parmi les buts officiellement avancés dans la mise en place des jurys, l'élargissement de la participation figurait en bonne place. Le tirage au sort est censé élargir le cercle des citoyens au-delà des « habitués de la participation » et renforcer sa représentativité, en particulier en termes de classe d'âge, de sexe et de nationalité. L'inclusion de citoyens actifs, quant à elle, doit favoriser l'implication de la société civile structurée (y compris des acteurs économiques) dans la coopération avec les autorités et avec les simples citoyens. En pratique, de 200 à 300 personnes par quartier ont été tirées au sort et contactées par lettre. Environ un

⁵ A Berlin, le choc de la réunification fut particulièrement rude suite à la fin des subventions sur lesquelles vivaient les deux parties de la ville et à une machine administrative surdimensionnée.

quart ont répondu et 14% ont participé aux sessions⁶. Dans certains cas, une partie des places de suppléants n'a pu être pourvue. Dans d'autres, les managers ont procédé à un nouveau tirage au sort ou à une relance de ceux qui n'avaient pas répondu pour mieux respecter les critères de diversité concernant l'âge, le sexe ou la nationalité. La disponibilité demandée aux jurés était assez importante puisqu'ils devaient en moyenne prendre part à une quinzaine de séances réparties régulièrement durant six à douze mois. Cela s'est traduit par un absentéisme assez élevé et quelques sessions durent même être annulées faute de quorum. Cependant, la participation des présents aux discussions fut assez notable et se renforça généralement au fil des séances. En règle générale, un cinquième des jurés intervenait de façon particulièrement active tandis que 15% restaient passifs (il s'agissait en particulier de jeunes, de personnes âgées et d'immigrés, en particuliers de sexe féminin). Il n'existait pas d'asymétrie tranchée entre jurés tirés au sort et jurés cooptés, ce qui peut en soi être considéré comme un succès. En terme de diversité sociale, le bilan a varié fortement selon les jurys. Si une certaine sous-représentation des jeunes, des personnes n'ayant pas le baccalauréat et surtout des immigrés a souvent été constatée, elle s'est avérée réduite en comparaison d'autres dispositifs basés sur la participation volontaire, tels les conseils ou les assemblées de quartier.

Les concepteurs des jurys berlinois se sont inspirés principalement du modèle des « cellules de planifications », que l'on retrouve aussi en Espagne ou en Grande Bretagne. Dans sa version originale, ce dispositif implique qu'un petit groupe de citoyens ordinaires (entre 15 et 30 personnes) tirés au sort se réunisse plusieurs jours d'affilée, par exemple un week-end, afin de discuter avec l'aide d'un animateur professionnel d'un thème précis en procédant à des auditions d'experts ou de parties prenantes et en alternant assemblées générales et sessions en petits groupes. A la fin des travaux, un rapport citoyen ayant valeur consultative est remis aux autorités ayant convoqué la cellule de planification (Dienel 1997). Les jurys de citoyens berlinois diffèrent notamment de cette méthodologie, affinée et standardisée par le groupe de collaborateurs de Peter Dienel, parce qu'ils font également appel à des citoyens organisés. Ils constituent un « forum hybride » (Callon/Lascoumes/Barthe 2001) où participent directement ou indirectement des acteurs de statut fort divers. Le *management de quartier* y a un rôle central : il intervient dans la composition du jury, prépare activement ses sessions en aidant en particulier au montage des projets présentés, anime ou co-anime les discussions et contrôle les projets qui en sont issus. Les *associations* y ont aussi très actives : elles présentent les deux tiers des projets examinés par les jurys, c'est en leur sein que sont recrutés une petite moitié des membres qui délibèrent, et c'est encore elles qui, souvent, mettent en œuvre les projets retenus. Les *simples citoyens* ont en regard un poids plus réduit. S'ils contribuent pour moitié au recrutement des jurés, ils présentent plus rarement des projets (environ un tiers de ceux-ci, l'initiative revenant le plus souvent à des artistes) et contribuent encore moins fréquemment à leur réalisation. C'est dans

⁶ 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 (Andersen/Hansen, 2001). Les jurys berlinois semblent donc se situer dans une norme *grosso modo* similaire, les relances ayant été faibles car les places étaient généralement pourvues spontanément.

le déroulement même des discussions des jurys et dans la prise de décision que leur rôle est le plus manifeste. Les *élus et responsables administratifs*, quant à eux, interviennent surtout en amont et en aval du dispositif. C'est d'eux qu'est venue la décision de constituer les jurys et de ne pas renouveler l'expérience. Leur présence est importante au cours des premières sessions, lorsqu'il s'agit de lancer et d'expliquer la dynamique. Par la suite, ils interviennent indirectement dans le fonctionnement des jurys (en particulier au travers de l'expertise des projets qui est parfois demandés aux services techniques de la ville-Land et dans le cas de décisions considérées comme problématiques) et jouent un rôle non négligeable dans la réalisation des projets.

Le tirage au sort représente l'un des éléments les plus novateurs du dispositif. Il a été utilisé dans l'histoire en fonction d'au moins six objectifs analytiquement distincts (Röcke 2004). (a) D'une part, il peut constituer une procédure de résolution des conflits visant à attribuer à la volonté divine ou au simple hasard le soin de trancher de problèmes épineux. (b) D'autre part, le recours à cette procédure aléatoire peut servir à éviter la corruption à travers le contournement de toute possibilité de manipulation – si la procédure n'est pas manipulée elle-même, comme ce fut souvent le cas dans les jurys d'assises au 19^{ème} siècle. (c) Troisièmement, le tirage au sort facilite la rotation des fonctions, c'est-à-dire l'égalité de chance d'accès aux charges publiques sur la base d'une présomption de compétence des citoyens. (d) Cette procédure permet aux « profanes » qui sont les simples citoyens de prendre part à des décisions ordinairement monopolisées par des professionnels, qu'ils soient politiques, juristes, scientifiques ou techniciens. (e) Une variante de cet objectif a été de permettre à des citoyens « ordinaires » de ne pas s'effacer devant des personnes qui, tout en étant bénévoles, sont organisées dans des associations et deviennent des « professionnelles de la participation » (voire des professionnels tout court dans le cas de nombreuses ONG). (f) Enfin, le tirage au sort peut être considéré comme une procédure qui favorise la représentativité sociologique des citoyens qui participent en fonction de critères comme l'âge, le sexe, le capital scolaire ou le niveau social. Dans ces trois derniers cas de figure, le tirage au sort constitue donc un outil allant à l'encontre de mécanismes de distinction liés notamment à la division du travail et à la procédure de l'élection ou de la délégation (Manin 1996, Bourdieu 1987, Gaxie 1978)⁷.

⁷ Dans les dernières années, de nombreux dispositifs ayant recours au tirage au sort ont été expérimentés dans la vie politique et les politiques publiques en Europe. Les méthodologies ne sont qu'en partie standardisées et les termes employés varient d'un pays à l'autre, voire d'un cas à l'autre. Analytiquement, sous l'angle de la participation, nous proposons d'en distinguer trois grands types. Le premier est le sondage délibératif : un échantillon de citoyens tirés au sort, assez large pour être véritablement représentatif (il peut aller jusqu'à plusieurs centaines de personnes), discute d'une question précise en auditionnant des experts, des responsables politiques ou associatifs. L'idée est que l'opinion ainsi formée correspond ainsi à ce que serait l'opinion du peuple s'il pouvait avoir les moyens d'une délibération de qualité – à la différence des sondages habituels (Blondiaux, 2002, Fishkin, 196, Normann Andersen/Hansen 2001). Les jurys citoyens et les cellules de planification reprennent une logique assez proche mais se contentent de panels plus restreints, d'une quinzaine à quelques dizaines de personnes ; cela rend le dispositif beaucoup moins coûteux et l'organisation de discussions où chacun est actif plus facile, mais cela induit aussi des distorsions en termes de représentativité statistique, comme nous le verrons dans le cas berlinois. Enfin, les conférences de citoyens (cf. Boy/Donnet Kamel/Roqueplo 2000) ont comme caractéristiques une taille intermédiaire et la nature « technique » des sujets discutés (OGMs, l'énergie nucléaire, thèmes médicaux, etc.) - sans que ses sujets soient complètement absents des deux autres dispositifs. Les conférences de citoyens ont leur origine dans les conférences de consensus inventés au Danemark à la fin des années 80. Ces dernières ne reposent cependant pas sur le tirage au sort, mais sélectionnent le panel des « citoyens ordinaires » par la procédure des quotas (parmi un groupe de citoyens volontaires suite à une campagne de presse), qui ensuite discute avec des professionnels et des responsables

Dans le cas des jurys berlinois, les managers ont pragmatiquement eu recours à des quotas informels pour compléter la procédure du tirage au sort. Si celle-ci remplissait son rôle par rapport à l'opposition profanes/professionnels ou semi-professionnels (objectifs b et c), la taille très réduite de « l'échantillon » de la population présent dans les jurys et le poids des non-réponses à l'invitation ou des désistements (qui sont bien sûr inégaux selon les couches sociales) ne lui permettait qu'imparfaitement de corriger les déformations qui touchent habituellement la participation politique et aboutissent à une sous-représentation des couches dominées (objectif d). Non corrigée, la procédure du tirage au sort aboutit bien à sélectionner des citoyens « ordinaires », au sens où ils ne sont pas des professionnels ou des associatifs, mais pas des citoyens « quelconques », au sens où ils seraient statistiquement représentatifs. De façon pragmatique, les managers ont donné la priorité, parmi les personnes ayant répondu à la lettre d'invitation, à celles qui correspondaient à des critères sociaux ; ils ont aussi tenté d'impliquer davantage certaines catégories, et notamment les immigrés, en s'adressant de façon volontariste à leurs associations.

On peut conclure plusieurs choses de cette expérience. Par contraste, elle confirme que la force potentielle du tirage au sort est maximisée lorsque les personnes contactées sont légalement contraintes de participer (c'est par exemple le cas des jurés d'assise en France) ou lorsque le groupe tiré au sort est suffisamment nombreux, comme c'est le cas dans les sondages délibératifs (Fishkin 1996). Faute de l'une au moins de ces conditions, la procédure est loin d'être pleinement satisfaisante en termes de représentativité statistique. C'est d'ailleurs pourquoi les instituts de sondage français ont généralement recours aux quotas, faute notamment de pouvoir appliquer correctement une méthode aléatoire pure (Blondiaux 1998). Cependant, dès lors que l'on utilise des quotas, le recoupement entre citoyen « quelconque » et citoyen « représentatif » ne va pas de soi, contrairement à ce qui se passerait avec la technique aléatoire utilisée dans des conditions idéales. Le problème est moins qu'une logique « collectiviste (basée sur les groupes sociaux) se substituerait potentiellement à une logique « individualiste » (basée sur les individus) que le fait que les quotas imposent de définir les critères de représentativité jugés pertinents. Ils contraignent à assumer une position constructiviste car ils influent directement sur la construction sociale de la réalité en mettant sur le devant de la scène tel groupe d'appartenance plutôt que tel autre. Il est intéressant à cet égard de noter que la classe sociale n'a pas été véritablement jugée comme un critère pertinent dans les quotas utilisés pour les jurys berlinois, qui se sont basés presque exclusivement sur le sexe, l'âge et la nationalité des participants.

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 urbaine⁸. 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. Les

administratifs. Contrairement à la fonction purement consultative des conférences de citoyens, l'avis des conférences de consensus a potentiellement une portée normative forte. Tous ces dispositifs contribuent à des titres divers au développement de la « démocratie technique » (Callon/Lascoumes/Barthes 2001.

⁸ Repris de Koehl/Sintomer, 2002, p. 90-91.

deux managers (un homme et une femme) arrivent 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. 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.

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.

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. 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. 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. 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.

Les membres du jury choisissent avec les managers la date de la prochaine réunion, qui sera la dernière. 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 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 décisionnelle⁹. 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).

La dynamique de la délibération : neutre, objective ou technique ?

Dans le modèle classique de la délibération développé par Habermas, des interlocuteurs libres et égaux échangent sans autre contrainte que la force du meilleur argument. La logique de l'échange public des raisons les pousse à se tourner vers l'universel, du point de vue cognitif comme du point de vue normatif, et donc vers la vérité et l'intérêt général (Habermas 1978, 1997). Or, le second but proclamé des jurys berlinois était de permettre une délibération de qualité grâce à la discussion en petits groupes, la neutralisation des intérêts organisés, le sérieux procédural et l'assistance technique apportée par les managers. En pratique, le déroulement des sessions des jurys suivait en gros le même schéma. L'essentiel des discussions était consacré à la discussion et au vote des projets. Au total, la qualité *moyenne* des discussions était indéniable et se rapprochait des *meilleures* séquences argumentatives des conseils de quartier français (Bacqué/Sintomer 1999). Les effets rhétoriques étaient peu fréquents. Ce n'est que dans de rares cas que nous avons constaté des coalitions informelles entre jurés visant à faire passer tel ou tel projet en « faisant bloc », et le marchandage semble avoir été réduit au minimum. Les échanges portaient sur la faisabilité des projets, sur leur caractère durable, sur le rapport qualité/prix, sur l'évaluation des coûts, sur la crédibilité du porteur de projet, etc. Les apports des citoyens à la discussion venaient de l'usage en commun de leur sens commun, mais aussi de leur « savoir d'usage » et, de façon plus ponctuelle, de savoirs techniques forgés dans leur activité professionnelle ou associative. Au total, ces apports convenaient très bien au type de projets présentés, concrets et à relativement court terme et la discussion d'ensemble était très « objective¹⁰ ». Peut-on du coup considérer que les jurys s'approchent assez bien de ce que pourrait être une matérialisation de la situation idéale de communication longtemps thématisée par Habermas ? La réponse mérite pour le moins d'être nuancée, car l'expérience des jurys soulève au moins deux questions.

Neutralité vs. objectivité

Elle incite tout d'abord à s'interroger sur la différence entre la neutralité et l'objectivité d'une délibération. Dans les cellules de planification mises en place sur le modèle de Peter Dienel, un objectif central de la procédure est de garantir la neutralité des débats, notamment grâce à l'exclusion des forces organisées censées porter potentiellement des intérêts particuliers. Si les organisateurs des « forums hybrides » que constituent les jurys

⁹ S'il ne semble pas avoir été décisif dans les motivations des jurés, ce dédommagement a constitué une reconnaissance symbolique du travail effectué.

¹⁰ Le terme français « d'objectif » ne rend pas la richesse de l'allemand « *sachlich* », mais en représente encore la meilleure approximation.

berlinois différent de la méthodologie proposée par Dienel, ils n'en partagent pas moins cet objectif de neutralité. Ils ont ainsi mis en place une série de mesures procédurales : une attention particulière est placée dans le rôle actif des tirés au sort, censés être naturellement plus neutres que les associatifs ou les représentants de groupes d'intérêt parce que rarement impliqués personnellement dans les projets présentés ; la majorité qualifiée qui est requise pour l'adoption des projets rend difficile l'action des groupes de pression et impose un réel travail de conviction ; la non-publicité des débats vise à préserver les jurés des influences extérieures potentielles ; le fait que les jurés qui proposent des projets ne puissent participer à la discussion de ceux-ci est pensé comme le gage d'une délibération libérée des intérêts particuliers. Tout est donc fait pour que la « force du meilleur argument » puisse s'imposer dans le cadre d'une discussion tournée vers l'intérêt général. Mais la conception de la délibération qui est ainsi incarnée est plus proche de celle de Dienel que de celle d'Habermas, avec l'idée que la meilleure garantie de neutralité est d'exclure à la base les intérêts particuliers de la discussion, et donc en particulier les associations. En reprenant cette thématique rousseauiste, les cellules de planification sont moins confiantes que l'approche intersubjective du philosophe de Francfort, qui postule que la dynamique de la discussion publique pousse les locuteurs à prendre une distance réflexive par rapport à leur propre intérêt en censurant les arguments qui ne sont pas « objectifs ». La conception de la « neutralité » incarnée dans les cellules de planification s'approcherait donc davantage du « voile d'ignorance » (Rawls) que de la « situation idéale de communication » (Habermas) si ces modèles normatifs abstraits pouvaient être matérialisés dans une méthodologie concrète. Les jurys berlinois se situent quant à eux à mi-chemin des deux modèles. En faisant appel aux citoyens organisés, ils reconnaissent eux-aussi qu'une situation de communication adéquate peut pousser des parties prenantes ayant au départ des intérêts propres dans le sens de la « montée en généralité » (Boltanski) et de la prise en compte de l'intérêt général. Plus, en donnant une place privilégiée aux associations, ils s'inscrivent dans la perspective tocquevillienne d'une « démocratie associative » pour laquelle le cœur de la dynamique démocratique réside dans la force structurée de la société civile (Cohen/Rodgers 1995). De façon pragmatique, en réfléchissant aux avantages et aux inconvénients des différents modèles, les promoteurs des jurys berlinois en sont venus à penser un dispositif concret combinant une participation élargie aux citoyens inorganisés mais n'excluant pas les associations, et poussant vers la neutralité tout en concevant que celle-ci puisse être atteinte en imposant aux acteurs de devoir justifier argumentativement leurs propositions. Il est remarquable que le dispositif ait effectivement fonctionné de façon assez exemplaire de ce point de vue, et cette réussite pragmatique appelle une synthèse théorique qui serait à même d'en généraliser les leçons (Sintomer 2005)¹¹.

¹¹ A cet égard, la principale limite réside dans la non-publicité des travaux des jurys. Dans la théorie politique, celle-ci est parfois justifiée en arguant que les séances publiques poussent les interlocuteurs à rigidifier leurs positions, à être plus rhétoriques et à avancer moins d'arguments objectifs (Elster 1995). Cependant, il est douteux que cela soit systématiquement le cas et Elster reconnaît lui-même que la pression de la publicité rend plus difficiles les marchandages que les séances à huis clos. Le modèle des tribunaux, où les séances publiques pour les auditions et les discussions avec les parties en présence se combinent avec des séances à huis-clos lorsque le jury délibère, mériterait de ce point de vue d'être systématiquement analysé. En tout état de cause, la non-publicité des débats représente l'inconvénient majeur d'empêcher le dispositif délibératif de toucher un public plus large.

Une seconde différence entre neutralité et objectivité est perceptible lorsque l'on analyse l'influence que les caractéristiques sociales des participants ont sur le débat. Un reproche classique adressé au modèle délibératif habermassien est qu'il ne tient pas compte du poids du capital culturel, de l'origine ethnique et du sexe des participants (Fraser 2003, Phillips 1995, Bacqué/Sintomer 1999)¹². Or, ce poids se fait sentir dans certains jurys berlinois, en particulier à travers la présence marginale des jeunes et des populations d'origine immigrée. Ainsi, dans l'un des jurys, les projets présentés par les associations d'immigrés avaient systématiquement moins de succès que les autres. Les arguments qui étaient soulevés à leur encontre étaient certes globalement fondés et rationnels, ils portaient comme d'habitude sur les coûts, le public visé ou le caractère durable de l'activité. Mais ils allaient tous dans le même sens et ne se voyaient pas opposer suffisamment de contre-arguments. Du fait de la faiblesse numérique des jurés immigrés, l'objectivité de chacun des arguments n'empêchait pas que le débat était, au total, tout sauf neutre. Les projets issus des associations immigrées devaient être de meilleure qualité que les autres pour avoir la même chance de passer l'examen du jury – un processus qui se retrouve dans certaines enceintes académiques lorsqu'il s'agit par exemple de juger des prestations des hommes et des femmes¹³.

Objectif vs. techniciste

L'expérience des jurys citoyens incite parallèlement à mieux mettre en lumière la différence entre le caractère objectif ou techniciste d'un débat. Dans le cadre globalement très favorable des jurys, les sessions où le rôle d'impulsion du manager devient trop écrasant figurent parmi les exemples les moins réussis de discussion. Cela tend en particulier à être le cas lorsque le manager se voit confier par le jury la présidence effective des débats, contrairement aux intentions initialement affichées par le Sénat. La large discussion entre les jurés tend alors à être substituée par un jeu de questions/réponses entre les jurés et le manager, qui concentre à la fois le savoir technique sur les dossiers qu'il a aidé à monter, la légitimité institutionnelle et le maniement de la parole. Il est alors remarquable que la discussion devienne plus techniciste qu'objective, au sens où les arguments techniques en viennent à occuper une place hypertrophiée au détriment des arguments portant sur l'intérêt éthique, social ou culturel des projets présentés. Cela confirme que la « démocratie technique » qu'appelle de ses vœux tout un courant de la théorie délibérative contemporaine implique davantage qu'une simple association des profanes aux discussions des spécialistes : elle nécessite tout autant de faire ressortir les enjeux sociétaux du développement et de l'utilisation des techniques (Beck 2003, Callon/Lascoumes/Barthes 2001, Sclove 2003)¹⁴.

¹² Si Habermas ne théorise guère sur le plan cognitif les distorsions de la communication provoquées par les différences sociales entre les locuteurs, il faut cependant reconnaître qu'il invoque sur le plan normatif une discussion ouverte à toutes les personnes concernées.

¹³ Un autre exemple de la différence entre « neutralité » et « objectivité » se rencontrait lorsque les managers sortaient de leur neutralité pour défendre tel ou tel projet avec des arguments « objectifs ». Le poids symbolique de leur parole experte et leur connaissance des dossiers leur permettait alors de peser fortement sur les débats, illustrant une nouvelle fois l'influence de la « présence » concrète des individus sur le poids des « idées » discutées.

¹⁴ Les discussions ressortant de la démocratie technique doivent précisément sortir de l'ornière positiviste et de l'illusion d'une pure technicité pour aborder plus largement le rôle des sciences et des techniques dans la société et, réciproquement, la façon dont celle-ci influe sur leur développement. Pour Callon, Lascoumes et Barthes,

Pour autant qu'elles soient démocratiques, c'est en ce sens élargi qu'il faut entendre l'objectivité des discussions techniques. Or, le dispositif des jurys berlinois est de ce point de vue ambivalent. D'un côté, il favorise la discussion des profanes sur les aspects techniques des projets, et les débats ont de ce point de vue été d'une grande qualité. Concrètement, les projets étaient présentés par le manager de quartier ou, sur demande, par le porteur de projet qui devait alors subir un véritable « examen » (matérialisé y compris dans le dispositif spatial de l'audition). La possibilité offerte aux jurys de demander des modifications ou des précisions a régulièrement été utilisée, permettant aux jurés de peser ainsi dans le montage des projets. Cependant, la procédure est centrée sur la discussion individuelle des projets et ne planifie aucune discussion générale sur les types de priorité qu'il conviendrait de développer sur le quartier. Ces discussions n'ont lieu que par la bande, à l'occasion des discussions sur tel ou tel projet particulier, et c'est précisément cette marge qui se restreint à presque rien lorsque la discussion se fait techniciste¹⁵. L'objectivité technicienne semble alors s'opposer à la montée en généralité éthique et politique.

Vers une démocratie participative ?

Quoiqu'il en soit de ces limites, une autre originalité des jurys berlinois est qu'ils donnent aux citoyens un pouvoir décisionnel. La démocratie participative entendue au sens strict implique un système articulant des formes de démocratie directe au système représentatif ; elle va au-delà du simple réaménagement délibératif de la démocratie représentative, qui consiste à demander aux représentants d'engager des discussions publiques à chaque étape du processus de décision tout en conservant le monopole au moins formel sur celles-ci. Les jurys berlinois en incarnent-ils, ne serait-ce que potentiellement, un nouveau modèle ?

Quelle dynamique politique ?

Un objectif des jurys était de permettre une prise de décision réelle sur des sommes qui, si elles demeurent négligeables au regard du budget de Berlin ou de ses arrondissements, n'en sont pas moins conséquentes et de vingt à trente fois plus importantes que les habituels fonds d'investissement¹⁶. Cette capacité décisionnelle constitue une différence fondamentale

c'est d'ailleurs la double délégation à laquelle les citoyens se livraient en direction des élus d'une part et des techniciens ou des scientifiques d'autre part qu'il convient de dépasser.

¹⁵ Les jurys ont eu une certaine latitude pour déterminer leur procédure de décision ; la différence la plus marquante sur ce point a concerné le moment où les projets étaient votés : immédiatement après la discussion de chaque projet ou après qu'un premier ensemble de projets ait été discuté, ce qui permettait alors d'avoir davantage une vue d'ensemble avant de décider des projets particuliers.

¹⁶ 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). Certains des inspirateurs du processus ont d'ailleurs avancé que l'important est qu'il y ait décision directe, et pas le montant des sommes concernées (Difu 2003, p. 192-207.). En Allemagne, les Fonds d'investissements les plus dynamiques, ceux de Hambourg et de Berlin, étaient respectivement de 20.000 et 25.000 euros à la fin des années 90 ; en France, au début de la décennie, l'expérience la plus avancée de Fonds de quartier, celle de La Roche sur Yon, mettait à disposition de chacun des quartiers une somme de 26.000 euros, et la moyenne des sommes à disposition dans l'Hexagone était sans doute de l'ordre de 5.000 à 7.000 euros. Depuis la loi sur la démocratie de proximité, le montant des Fonds d'investissement a cependant augmenté de façon très sensible dans une série de communes, avec des montants qui atteignent parfois des dizaines de milliers d'euros pour des quartiers de quelques milliers d'habitants.

par rapport à ce qu'étaient classiquement les conseils de quartier français, mais aussi par rapport aux jurys citoyens espagnols ou aux cellules de planification allemandes. Les jurys berlinois se rapprochent de ce point de vue des budgets participatifs latino-américains. Au total, 700 projets ont été subventionnés, partiellement ou en totalité, la majorité d'entre eux dirigés vers des publics d'enfants, d'adolescents ou de jeunes. En décidant réellement, les jurys se substituaient à des circuits administratifs potentiels et permettaient donc, pour un coût modeste, d'économiser sur le temps de travail des fonctionnaires. D'un simple point de vue pratique, la procédure semble avoir bien fonctionné, au point que Peter Strieder, à l'époque Sénateur pour le développement urbain et responsable de la mise en place des jurys, pouvait déclarer que « les jurys se sont donnés du mal pour distribuer l'argent. Pour une même prestation, ils ont travaillé de façon moins coûteuse que ne l'aurait fait une administration »¹⁷. Les réalisations concrètes qu'a permis le travail des jurys ont en retour donné une certaine publicité à leur existence.

Cependant, la capacité décisionnelle des jurés concernait exclusivement l'échelle micro-locale, et cela a sans doute contribué à restreindre la montée en généralité dans les discussions des jurys et à donner un caractère explicitement apolitique aux discussions. Pour un observateur français habitué à des démarches participatives centrées sur l'interpellation des politiques par les habitants, l'absence de ces derniers dans l'essentiel des sessions des jurys berlinois était d'ailleurs assez notable. Plus qu'un exemple de démocratie participative, les jurys berlinois n'étaient-ils pas un dispositif essentiellement gestionnaire ?

Répondre à cette question nous conduit peut-être au cœur de la signification que revêtent la plupart des dispositifs de « démocratie participative en Europe ». D'un côté, une dimension politique était sous-jacente dans les jurys, à travers la communication politique mis en œuvre par le Sénat berlinois, mais aussi et plus encore dans les motivations des jurés. L'un d'eux alla jusqu'à déclarer que « le peuple doit décider parce qu'il vit ici » ; beaucoup de membres avançaient qu'ils exerçaient leur citoyenneté en participant à l'expérience. En outre, même s'il s'agissait de sommes modestes, les décisions prises par les jurys sur les quartiers (*Kieze*) ont pu parfois entrer en conflit avec les orientations qu'avaient prises les arrondissements (*Bezirke*) sur les thèmes abordés, provoquant d'ailleurs parfois l'irritation de ces derniers devant ce qu'ils ressentaient comme une intrusion sur leur domaine de compétence (les jurys avaient été mis en place le Sénat de la ville-Land et dépendaient directement de lui). Plusieurs jurys demandèrent (sans succès) à sortir du rôle limité qui leur était imparti. C'est ainsi que la demande de pouvoir contrôler les projets acceptés fut régulièrement exprimée, et qu'un jury envoya une lettre de protestation parce que l'administration avait changé une équipe de managers de quartier sans le consulter¹⁸. Ces quelques conflits de compétences entre jurys, Sénat et arrondissements sont révélateurs d'une dynamique politique embryonnaire. Cependant, donner aux jurys un droit de regard sur la gestion du management de quartier ou sur la possibilité de contrôler la réalisation des projets

¹⁷ Il faudrait cependant s'interroger sur le type de responsabilité que favorise l'institution des jurys. Dans le cas berlinois, les membres n'ont pas de compte à rendre, et le problème a d'ailleurs été soulevé par certains managers. Ce problème est renforcé par le vide de débat autour de la question de la légitimité des jurés.

¹⁸ La lettre fut mise sur le site du quartier, et s'attira ne sèche réplique de l'administration, rappelant aux jurés que les limites légales de leur action.

allait clairement au-delà des limites de ce que les responsables politiques étaient prêts à accepter.

Quoi d'étonnant dès lors si le bilan empirique de l'expérience quant à un autre but officiel des jurys, celui de la « stimulation » des habitants, est très mitigé ? Certes, les jurés ont été des citoyens actifs durant les sessions, mais il est difficile d'évaluer les répercussions de cette activité par la suite. On peut seulement noter que la participation au jury a pu constituer pour certaines personnes un déclencheur les amenant à s'engager associativement, et que des réseaux informels se sont réunis régulièrement dans une petite moitié des quartiers après l'expérience ait officiellement pris fin. Les associations qui ont été parties prenantes des jurys en ont bénéficié elles-aussi. Cependant, le huis-clos des sessions a incontestablement réduit l'écho du processus dans un public plus large et il est probable que la majorité de la population des quartiers concernés n'a pas été au courant de leur existence. Les projets soutenus ne sont en tout état de cause pas de nature à pouvoir véritablement inverser les spirales négatives affectant les quartiers, qui n'ont dans le meilleur des cas qu'été compensés partiellement, par une telle initiative¹⁹.

Tocqueville ou Hegel

Le potentiel politique des jurys ne devrait-il pas cependant être réévalué avec l'idée que, dans un autre contexte, il pourrait se déployer pleinement ? Il est intéressant de noter que Tocqueville percevait les jurys populaires aux Etats-Unis comme allant bien au-delà de leur rôle judiciaire. Pour lui, l'intérêt de cette institution est fondamentalement politique, « en ce qu'elle place la direction réelle de la société dans les mains des gouvernés ou d'une portion d'entre eux, et non dans celle des gouvernants [...] Aux Etats-Unis, [...] chaque citoyen est électeur, éligible et juré. Le système du jury [...] me paraît une conséquence aussi directe et aussi extrême du dogme de la souveraineté du peuple que le vote universel » (Tocqueville 1981, livre I, 2^{ème} partie, VIII). Tocqueville ajoutait que, parce qu'il est étendu aux affaires civiles au lieu d'être limité comme en Angleterre aux affaires criminelles, le jury américain a une fonction d'éducation à la citoyenneté, enseignant la pratique de l'équité et responsabilisant les individus devant leurs propres actes. Surtout, en les forçant « à s'occuper d'autre chose que de leurs propres affaires, il combat l'égoïsme individuel, qui est comme la rouille des sociétés. Le jury sert incroyablement à former le jugement et à augmenter les lumières du peuple. C'est là, à mon avis, son plus grand avantage. On doit le considérer comme une école gratuite et toujours ouverte. [...] Ainsi le jury, qui est le moyen le plus énergique de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de lui apprendre à régner » (id.)²⁰. Le raisonnement de Tocqueville était-il est vrai étroitement lié à sa valorisation de l'esprit légiste aux Etats-Unis, et son raisonnement n'est donc pas entièrement transposable à des jurys qui, comme dans le cas berlinois, s'occupent de politiques urbaines ou sociales plutôt que droit civil. Le cœur de l'argumentation pourrait cependant être repris, et l'on pourrait se demander dans une perspective tocquevillienne si la multiplication des jurys

¹⁹ La remarque vaudrait sans doute pour la plupart des politiques de régénération urbaine menées en Europe.

²⁰ C'est par cette fonction éducatrice que le jury constitue pour Tocqueville l'une des institutions tempérant la tyrannie de la majorité aux Etats-Unis (aux côtés de l'absence de centralisation et du rôle de l'esprit légiste), et ce malgré le fait qu'il donne à la majorité un surcroît de pouvoir en étendant le domaine du gouvernement du peuple.

de type berlinois ne pourrait pas avoir un effet similaire à celui que l'auteur de *La démocratie en Amérique* analysait un siècle et demi plus tôt.

Est-ce cependant un hasard si le tirage au sort, qui constituait un mécanisme central de la démocratie antique et qui jouait encore un rôle non négligeable dans les républiques italiennes du Moyen-âge, avait disparu de la sphère politique dans la période ouverte par les révolutions démocratiques modernes et ne subsistait plus jusqu'à une date récente que dans le système judiciaire (Manin 1996, Röcke 2004) ? Pourquoi cette technique, si puissante durant des siècles, ne fut-elle pas prise en compte politiquement lorsque recommencèrent des expériences démocratiques à grande échelle ? Bernard Manin a argumenté de façon convaincante qu'elle contredisait la logique de distinction qui était si présente dans la tête des fondateurs des Républiques modernes. Sièyès n'avancait-il pas que les citoyens « nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté » (Sièyès 1985) ? La logique de la division croissante du travail et de la professionnalisation tendancielle de l'activité politique jouèrent aussi pour récuser la prise de décision politique par des « profanes ». Mais pourquoi le fait de laisser des profanes participer à des décisions a-t-il été considéré comme plus légitime en matière criminelle ou civile qu'en matière politique ?

C'est sans doute vers Hegel qu'il faut se tourner pour le comprendre²¹. Le philosophe synthétise avec rigueur ce qui fut sans doute au cœur du raisonnement des législateurs de l'époque (ou du moins de ceux qui, dans une perspective progressiste, proposèrent les jurys en matière judiciaire). Son idée fondamentale est sans doute qu'une partie au moins du jugement pénal (« la connaissance du cas dans sa singularité immédiate ») constitue « une connaissance qui est à la portée de tout homme cultivé ». Elle est donc accessible aux profanes, ou au moins aux lus qualifiés d'entre eux. Portant sur des particularités, reposant moins sur des preuves logiques rigoureuses que sur « la conviction subjective et la conscience », la décision que représente la qualification de l'acte et la constatation du fait ne relève pas de l'universalité (Hegel 1986, §227). Elle se différencie du jugement qui applique la loi au fait particulier, mais plus encore du droit en soi, qui relève quant à lui de l'universel. Constituant une dimension du tribunal et, plus globalement, de l'administration de la justice, le jury est renvoyé à la sphère de la société civile, c'est-à-dire de la subjectivité, alors que le droit public, et en particulier l'activité législative, renvoie à l'Etat, c'est-à-dire à l'universel (Hegel 1990, §531). La participation des profanes à la décision à travers les jurys est légitime, plus, elle est positive en ce qu'elle permet aux membres de la société civile de connaître le droit, de le pratiquer et de s'en réclamer, au lieu d'être placés « sous la tutelle de l'ordre des juges et réduits à une sorte de servage vis-à-vis d'eux » (Hegel 1986, §228). Mais ce raisonnement ne vaut que sur ce plan « subjectif » et il est exclu que les profanes prennent des décisions sur le plan « objectif », celui que le républicanisme français nomme dans un autre vocabulaire conceptuel l'intérêt général²². C'est dans cette mesure qu'il pouvait être cohérent de défendre

²¹ Hegel s'attache uniquement au jury tels qu'ils existent alors dans quelques pays européens, sur des matières pénales et non civiles.

²² Le raisonnement hégélien est sur ce point explicite. La publicité des débats permet aux citoyens de s'informer et de se former à la chose publique, et l'opinion publique acquiert ainsi une vue plus juste de la grandeur de l'Etat. Elle contient certes des principes universels et exprime des vrais besoins, mais elle le fait dans la contingence et de façon inorganique. Elle incarne le principe de la liberté subjective, et c'est pourquoi

à la fois les jurys populaires de l'institution judiciaire et de ne pas prendre en considération le tirage au sort comme instrument politique²³.

Les frontières du politique

Le conflit de compétences qui a opposé certains jurys et les responsables du Sénat n'est pas sans évoquer le décalage qui sépare la conception de Tocqueville de celle de Hegel. D'un côté, réunis pour délibérer sur des questions concernant le bien commun de leur quartier, les jurés s'engagent dans une dynamique où ils refusent d'être cantonnés dans des frontières trop étroites et, de proche en proche, s'estiment légitimes pour aborder d'autres thèmes, comme celui du management de quartier. De l'autre, les responsables estiment qu'ils dépasseraient les compétences qui leur ont été assignées et le cadre d'action qui leur a été concédé s'ils remettaient en cause le cadre global de ce processus *top-down*. Tout se passe comme si le recours à des profanes tirés au sort était possible et légitime tant qu'ils ne s'occupent que de questions limitées, qui apparaissent comme relevant de l'intérêt général du quartier mais qui demeurent dans le particulier (le « subjectif ») dès que le regard change d'échelle et que l'on considère ce dispositif à l'intérieur de l'ensemble berlinois. Dans les thématiques républicaines classiques, c'est parce seuls les élus peuvent légitimement définir l'intérêt général qu'ils ont le monopole des décisions politiques. Dans l'expérience participative que constituent les jurys berlinois, la frontière du politique tend à reculer pour se recentrer sur les grands équilibres à l'échelle de la ville, laissant la « société civile » (avec ses associations et ses citoyens ordinaires) s'approprier une partie au moins de la gestion de proximité²⁴. L'essentiel des développements qui sont qualifiés de « démocratie participative » en Europe ne ressortent-ils pas de la même logique, oscillant entre une codécision réelle mais limitée à l'échelle du quartier et une discussion publique sans codécision dès que cette échelle est dépassée ? Si le tirage au sort est réapparu comme outil politique dans les démocraties contemporaines après des siècles d'éclipse, c'est parce la technique elle-même était au préalable redevenue un savoir-faire maîtrisé et politiquement légitime avec le développement des sondages (Blondiaux, 1998, Röcke, 2004). Mais c'est aussi parce qu'il est globalement resté cantonné dans cette logique de la « subjectivité » : jusqu'à aujourd'hui, aucune discussion publique n'a par exemple eu lieu sur l'introduction du tirage au sort pour la désignations des charges dans les institutions clés au niveau national aussi bien que municipal.

Il n'en reste pas moins que cette frontière entre le « politique » et la « société civile » est contestée et qu'une fois engagé le processus, même dans un cadre *top-down* comme celui

« l'indépendance à son égard constitue la première condition formelle nécessaire à la réalisation de quelque chose de grand et de rationnel » (Hegel 1986, §314-320).

²³ Une explication complète nécessiterait bien sûr d'étudier d'autres facteurs, comme le couplage très fort entre l'idée de volonté et la notion de politique dans le monde moderne.

²⁴ Ce rétrécissement des frontières du « politique-étatique » n'est pas le seul, ni même le principal, puisque c'est d'abord devant l'expansion de la logique marchande que la sphère de l'Etat tend à se réduire. A l'heure actuelle, l'accession à la prise de décision des simples citoyens doit se comprendre dans le cadre du développement de mécanismes de « gouvernance » impliquant une « société civile » qui, loin de s'incarner d'abord dans les associations comme dans le modèle tocquevillien, inclut aussi (et peut-être d'abord) les entreprises et les acteurs financiers (elle est donc plus proche de la société « civile-bourgeoise » - *bürgerliche Gesellschaft* - hégélienne que de la société civile - *Zivilgesellschaft* - des partisans de la démocratie associative).

de Berlin, les citoyens participants sont amenés à revendiquer plus de pouvoir et à contester la monopolisation du politique par les élus et le système partidair institutionnel. L'expérience des jurys n'a pas été renouvelée à cause de la situation financière difficile de la capitale allemande, de la crise de compétences enclenchée entre le Sénat, les arrondissements et le management de quartier, et parce que les jurys sont restés pour l'essentiel une démarche *top-down* et n'ont pas suscité une participation large de la société civile. Cependant, elle est explicitement mentionnée par le Sénat de Berlin comme une source d'inspiration des budgets participatifs qui doivent se mettre en place dans certains arrondissements de la capitale allemande, et dont l'un au moins aura recours au tirage au sort. Dans un dispositif comme celui des jurys berlinois, celui-ci porte tout au plus l'embryon d'une nouvelle forme de représentation démocratique. Mais par son caractère égalitaire (l'accès des profanes à la prise de décision) et sa vocation « participationniste », il questionne le fonctionnement de la démocratie représentative classique. S'il est limité actuellement à la sphère de la démocratie locale, il invite à reposer les questions fondamentales de tout ordre démocratique : Qui participe ? Qui décide ? Comment délibérer ? Comment la démocratie peut-elle se « matérialiser » ?

Bibliographie

- V. N. 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.
- M.H.-Bacqué/Y. Sintomer (1999), « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.
- U. Beck (2003), *La société du risque. La voie d'une autre démocratie*, Flammarion-Champs, Paris.
- L. Blondiaux (1998), *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, Paris.
- L. Blondiaux (2002), « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *Politix*, 57, Paris.
- D. Boy, D. Donnet Kamel, P. Roqueplo (2000), « Un exemple de démocratie participative. La "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50/4-5, août-octobre.
- J. Bogumil (2001), *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteien, Wettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- L. Boltanski, E. Chiapello (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- P. Bourdieu (1987), « La délégation et le fétichisme politique », in *Choses dites*, Paris, Minuit.
- M. Callon/P. Lascoumes/Y. Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur de la démocratie technique*, Le Seuil, Paris.
- J. Cohen, J. Rodgers (dir.) (1995), *Associations and Democracy*, Verso, London/New York.
- P. Dienel (1997), *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Difu (2003), *Strategien für die Soziale Stadt*, Berlin.
- J. Elster, (1994) « Argumenter et négociateur dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de science politique*, 44/2, avril.
- Empirica (2002), *Evaluation Quartiersmanagement. Erfahrungen mit dem Quartiersfond*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.
- J. Fishkin (1996), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven/London.
- J. Font (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelone.
- N. Fraser (2003), « Repenser l'espace public: une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », in E. Renault/Y. Sintomer (dir.), *Où en est la théorie critique?*, La Découverte, Paris.
- D. Gaxie (1978), *Le cens caché*, Seuil, Paris.
- M. Gret/Y. Sintomer (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris.
- J. Habermas (1978), *L'espace public*, Payot, Paris (1962).
- J. Habermas (1997), *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris (Frankfurt 1992).
- H. Häußermann, « Die Krise der "Sozialen Stadt" », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10-11.
- J.F. Hegel (1986), *Principes de la philosophie du droit*, Vrin, Paris (1821).
- J.F. Hegel (1990), *Encyclopédie des sciences philosophiques en abrégé*, Gallimard, Paris (1830).
- E. Koehl/Y. Sintomer (2002), *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport Final, Centre Marc Bloch/DIV, Berlin. Publication en ligne : <http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html> et <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPjuryberlin.pdf>.
- B. Manin (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris.

- F. Naschold (1997), « Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz », in F. Naschold/M. Oppen/A. Wegern (dir.), *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Kohlhammer, Stuttgart u.a.
- A. Phillips (1995), *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press.
- E. Pfothner (2000), « Stadterneuerung – Sanierung », in H. Häußermann (ed.), *Großstadt. Soziologische Stichworte*, Leske und Budrich, Opladen.
- C. Reichard (1999), « Staat und Verwaltungsmodernisierung im "aktivierenden Staat" », in *Verwaltung und Fortbildung*.
- M. Röber, E. Schröter, H. Wollmann (dir.) (2002), *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen. Berlin und London im Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen.
- A. Röcke (2003), « Les jurys de citoyens berlinois », *Territoires*, 443, décembre.
- A. Röcke (2004), *Partizipation, Deliberation und die Entscheidungskompetenz der Bürger. Das Losverfahren als historisches und demokratietheoretisches Problem*, Diplomarbeit, Humboldt Universität, Institut für Sozialwissenschaften.
- A. Röcke/Y. Sintomer (2003), « Nouvelles politiques urbaines et démocratie participative en France et en Allemagne », *Grenzänge*, Leipzig, 20.
- J. Sanchez (dir.) (2000), *Participació ciutadana i govern local : els Consells Ciutadans*, Mediterrània, Barcelona.
- R. Sclove (2003), *Choix technologiques, choix de société*, Descartes & Cie/Editions Charles Léopold Mayer, Paris (1995).
- E.-J. Sièyes (1985), « Dire de l'Abbé Sièyes sur la question du veto royal », in *Ecrits politiques*, Edition des archives contemporaines, Paris.
- Y. Sintomer (2005), *Délibérer, participer, représenter. Vers une sociologie de la justification politique*, Economica, Paris.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1999), *Quartiersmanagement Berlin, Bürgergutachten. Zukunft Wrangelkiez*, Berlin.
- A. de Tocqueville (1981), *De la démocratie en Amérique*, 2 vol., Garnier Flammarion, Paris (1835-1840).