

Les jurys citoyens

Une nouvelle chance pour la démocratie ?

ANTOINE VERGNE



Les jurys citoyens : une nouvelle chance pour la démocratie ?

Mode d'emploi et bilan de trente
ans de pratique du modèle
"Planungszelle" en Allemagne

PAR ANTOINE VERGNE

Introduction

Le modèle allemand des jurys citoyens, les "Planungszelle" (cellules de planification), est né en Allemagne au milieu des années 70. Il a été formulé, testé et standardisé par une équipe de chercheurs de l'université de Wuppertal au sein du centre de recherches sur la participation citoyenne autour du professeur Peter Dienel. Un jury est un groupe de vingt-cinq citoyens et citoyennes, tirés au sort et libérés pour quatre jours de leurs

Sommaire

| | |
|---|----|
| I. Court historique et mode d'emploi | 2 |
| II. Un bilan de trente ans d'expérience : forces et faiblesses des jurys citoyens | 5 |
| Est-ce un instrument efficace de représentativité ? | 5 |
| Les jurys citoyens sont-ils créateurs d'intérêt général ? | 8 |
| Ont-ils une réelle expertise citoyenne ? | 11 |
| Les jurys citoyens s'inscrivent-ils dans l'action publique ? | 12 |
| "Empowerment" ou participation de façade ? | 14 |
| Quelle légitimité ? | 15 |
| Un modèle trop cher ? | 16 |
| Des jurys sur tout ? Des jurys tout le temps ? | 18 |
| III. Recommandations | 20 |
| Annexes | 26 |
| Le jury citoyen : mode d'emploi détaillé | 26 |
| Références des rapports citoyens | 32 |



LES NOTES DE
LA FONDATION
JEAN-JAURES

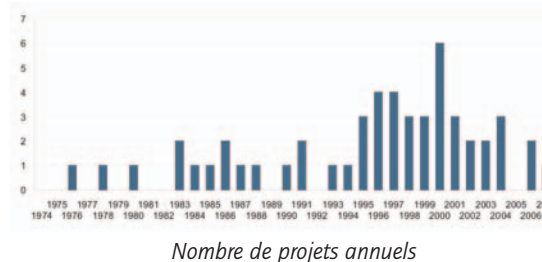
obligations professionnelles et familiales, qui ont pour mission de formuler – à l'aide d'un apport d'informations de la part d'experts – une série de recommandations concernant un problème de politique publique. « experts citoyens » sont indemnisés pour leur activité et accompagnés dans leur travail par une équipe de modérateurs. Le jury donne lieu à la rédaction d'un rapport citoyen qui résume les propositions et le déroulement du processus. Ce rapport est remis aux autorités ayant mandaté le jury lors d'une cérémonie officielle.

Les *Planungszelle* sont donc un modèle ancien et standardisé de démocratie participative qu'il semble particulièrement intéressant de présenter, autant pour le faire connaître en France que pour en discuter les atouts et les enjeux à l'aide de la longue expérience allemande. Nous commencerons par donner un court aperçu historique et un rapide mode d'emploi avant de discuter le modèle à la lumière de l'expérience des trente dernières années.

I. Court historique et mode d'emploi

Les *Planungszelle* sont nées des travaux du centre de recherches sur la participation citoyenne de l'université de Wuppertal. Son directeur, Peter Diemel, avait créé ce dernier avec le but exprès de développer de nouvelles formes de planification urbaine associant les citoyens au processus. Le premier test fut effectué en 1973 dans la ville de Schwelm. Il s'agissait de planifier la rénovation du centre ville. Le succès du projet ne suffit cependant pas à lancer le modèle et à le faire connaître en Allemagne. Les jurys citoyens ne connurent en réalité, jusqu'au

début des années 90, que des succès sporadiques. En revanche, comme le montre l'illustration ci-dessous, le contexte – la montée du sentiment d'une crise de la représentation et l'explosion en parallèle des instruments participatifs¹ – a eu un impact significatif sur le nombre de projets mis en œuvre².



On notera que le modèle est encore aujourd'hui utilisé dans sa conception originale et qu'il s'agit ainsi d'un outil fortement standardisé dont nous présenterons maintenant les caractéristiques principales (une description plus détaillée figure en annexe). Nous nous concentrerons sur le modèle allemand qui, bien qu'il soit le plus ancien, n'est pas une pièce unique. Bien au contraire, les jurys citoyens existent sous des formes proches dans le monde entier et, dans certains cas, ils ont même été inventés de manière totalement indépendante et quasiment parallèle. Il en est ainsi du modèle des *citizens juries* conçus et mis en œuvre à partir de 1974 par Ned Crosby aux États-Unis³ ou du modèle anglais développé à partir des années 90 et qui s'inspire aussi bien de l'expérience allemande que nord-américaine⁴. Mais nous reviendrons sur ces hybridations.

Un projet de jury est constitué de trois grandes phases : préparation, exécution et évaluation-mise en œuvre. Dans l'immense majorité des cas, le projet est lancé par une autorité publique territoriale ou centrale⁵ qui souhaite obtenir l'avis informé

1. Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer : « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer [direction] : *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte, 2005, pp. 10-45, p. 11.

2. L'année 2005 représentant une notable exception que l'on explique en grande partie par la mise en œuvre d'une importante réforme communale en Allemagne ayant probablement concentré la plupart des énergies de ces collectivités. On pourrait aussi avancer l'hypothèse des élections au Bundestag qui eurent lieu en septembre, mais cela ne semble pas être une véritable variable explicative. Une dernière hypothèse tient à l'activité interne du groupe des promoteurs de l'outil qui a connu en 2005 une importante remise en question.

3. Ned Crosby : *Citizens Juries Handbook*, Jefferson Center, 2004.

4. Anna Coote, Jo Lenaghan : *Citizens' Juries : Theory into Practice*, IPPR, 1997

5. Certains projets, et non des moindres, ont été portés par des institutions privées, par exemple des fondations ou des associations. Cependant, dans ces cas, il est bon qu'une autorité publique soit associée au processus pour conférer une dose de légitimité publique.

6. On pense notamment à l'expertise issue du monde académique. Les intérêts organisés renvoient quant à eux aux associations et à la société civile.

d'un échantillon représentatif de la population du territoire donné. Elle signe alors avec une équipe d'organisation un contrat précisant les aspects principaux de la procédure, notamment le mandat, les coûts et le nombre de jurys. Ce dernier point est important. En effet, un projet comprend en moyenne quatre jurys qui se réunissent en parallèle. Une fois le contrat conclu, l'équipe d'organisation – en Allemagne, soit une université soit un cabinet de conseil spécialisé dans la modération et la médiation – élabore le programme des quatre jours et met en place l'infrastructure du projet. Le programme défini (voir tableau 4 en annexe) fait intervenir seize à vingt experts – internes (ceux de l'autorité mandante), externes (venant d'autres horizons) et représentants des intérêts organisés⁶. L'invitation des participants et participantes se fait, en Allemagne, par un tirage au sort sans quota sur le registre des habitants. En France, l'absence de tels registres devrait pousser à recourir au tirage d'un échantillon par un institut de sondage. Une lettre d'invitation qui explique la procédure et introduit le sujet est alors envoyée aux participants potentiels. Cette action clôt la phase de préparation.

Les jurys proprement dits se déroulent sur quatre jours consécutifs alternant phases d'information, de discussion et de formulation des recommandations. Cette étape est le cœur du processus mais ne signifie pas la fin du projet.

En effet, une fois le jury achevé, l'équipe d'organisation réunit les résultats dans une première version du rapport citoyen, corrigée ensuite par trois ou quatre citoyens de chacun des groupes. Une fois le rapport achevé et imprimé à deux ou trois mille exemplaires, il est remis aux autorités mandantes lors d'une cérémonie officielle. En Allemagne, la pratique se répand en outre de s'accorder sur la publication par l'autorité publique d'un rapport d'avancement des travaux, un an après la fin du jury. Nous reviendrons plus tard sur l'opportunité de ce rapport.

II. Un bilan de trente ans d'expérience : forces et faiblesses des jurys citoyens

Le modèle des *Planungszellen* existe maintenant depuis une trentaine d'années. On dénombre en Allemagne 54 projets, ce qui représente plus de 300 jurys. Cette importante base de données empiriques et de retours d'expérience permet de tirer des conclusions assez précises sur les forces mais aussi les limites de l'outil "jurys citoyens"⁷.

Est-ce un instrument efficace de représentativité ?

Une caractéristique centrale des outils de la démocratie est qu'ils devraient être en mesure de parler pour l'ensemble de la population, c'est-à-dire être représentatifs de celle-ci. Les jurys citoyens montrent avec une régularité très forte que le tirage au sort des participants est un outil particulièrement efficace pour obtenir un échantillon représentatif de la population concernée. Le tableau n°1 répertorie quelques projets et le profil socio-démographique de leurs participants.

7. Pour un travail comparable concernant les expériences espagnoles, voir Ismael Blanco :

« Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? » in Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer : *op.cit.*, 2005, pp. 161-178.

Tableau 1 : Caractéristiques socio-démographiques des participants.
Quatre exemples⁸

| | Rapport citoyen sur l'avenir de la santé en Bavière | | Rapport citoyen sur la rénovation du quartier Wrangel | | Rapport citoyen sur le dialogue des générations dans une société vieillissante | | Rapport citoyen "un système de transports en commun attrayant pour Hanovre" | | |
|-----------------------------|---|-------------|---|---------------|--|-------------|---|----------------|-----|
| N= | 390 | | 78 | | 162 | | 297 | | |
| Genre | Jury citoyen | Land | Jury citoyen | Berlin | Jury citoyen | Land | Jury citoyen | Hanovre | |
| | H | 42,5% | 48,5% | 50% | 48,7% | 44% | 49% | 51% | 47% |
| | F | 57,5% | 51,5% | 50% | 52,3% | 56% | 51% | 49% | 53% |
| Âge | Sous-représentation (10%) de la tranche d'âge 75 ans et plus ; sur-représentation (entre 5 et 7%) des tranches 40-50, 50-65 et 65-75 ans en relation avec la population bavaroise. | | Sur-représentation de la tranche d'âge "plus de 65 ans" (environ 12%) aux dépens des autres. | | Sous-représentation (3%) des tranches d'âge 20-60 ans et plus de 60 ans ; sur-représentation (6%) de la tranche 16-20 ans par rapport à la population du Land ⁹ . | | Sur-représentation de la catégorie 45-65 ans (7%) au détriment des autres. | | |
| Professions | 283 situations citées. Pas de classement par catégorie dans le rapport. | | Sans réponse 2,6% Prof. libérale 14,1% Employé 33,3% Chômage 15,4% Retraité 5,1% Elève 10,3% Etudiant 6,4% Formation 3,8% Au foyer 9% Correspond à peu de choses près à la structure de l'emploi à Berlin. | | 89 professions / situations citées. Pas de classement par catégorie dans le rapport. | | 150 professions / situations citées. Pas de classement par catégorie dans le rapport. | | |
| Engagement politique | 65% ont déclaré être actifs dans une association, ce qui correspond à la moyenne nationale de 60%. Dans le cas de l'appartenance à un parti, on peut remarquer une sur-représentation (8% dans le projet contre 3,4% dans la population allemande). | | Pas de données dans le rapport. | | 51% des citoyens déclarent n'être actifs dans aucun groupe, association ou parti. 1,3% déclarent une appartenance partisane, ce qui est en-dessous de la moyenne nationale. | | Pas de données dans le rapport. | | |

8. Les chiffres sont tirés des rapports citoyens (Bürgergutachten – BG) correspondants : BG Gesundheit (2004), BG Wrangelkiez (2000), BG Miteinander (2004), BG Üstra (1996). Références complètes en annexe.

9. Ce chiffre permet au passage de montrer l'intérêt des jeunes générations pour cet enjeu.

On se rend compte que le tirage au sort donne des résultats très satisfaisants. Notons encore que dans le projet sur le quartier Wrangel, 30 % des participants n'étaient pas de nationalité allemande. Ce chiffre est en peu en deçà de la proportion d'étrangers dans le quartier mais bien au-delà de ce que la plupart des autres instruments de participation permettent d'obtenir¹⁰. Cependant, il ne faut pas oublier de mettre en avant un chiffre apparemment anodin mais qui peut revêtir une importance centrale : il s'agit du taux de réponse. Celui-ci tourne en effet, et comme mentionné plus haut, autour de 20 % (entre 7 % et 30 % selon Ortwin Renn et Hans Kastenholz¹¹). Cela signifie que si le tirage au sort est représentatif, l'intérêt politique manifesté par les citoyens est quant à lui limité. Seule une personne sur quatre ou cinq est prête à consacrer quatre jours à un jury. Ce fait se retrouve d'ailleurs dans les chiffres lorsqu'on les observe de plus près : les retraités, les femmes et les employés ainsi que les personnes déjà politiquement actives sont sur-représentés.

Malgré cet état de fait, il semble que la composition sociologique des jurys citoyens soit assez satisfaisante pour pouvoir parler de représentativité sociologique. La question est cependant de savoir si cette représentativité formelle est accompagnée d'une représentativité matérielle, selon la division classique faite en 1967 par Hanna Pitkin¹² : les citoyens agissent-ils au nom de tous ou seulement en leur nom propre ?

Les jurys citoyens sont-ils « créateurs » d'intérêt général ?

Il est difficile de répondre de manière définitive à une telle question, étant donné que tous les projets n'ont pas été évalués de manière complète. C'est pourquoi nous nous limitons à déga-

ger une tendance générale. Celle-ci est assez claire : les participants tendent à mettre « l'intérêt général » en avant dans leurs recommandations. Cette tendance semble avoir trois sources. Premièrement, une palette large de points de vue est présentée aux citoyens au long des trois premiers jours. Ainsi, par exemple, lors d'un projet de rénovation d'une artère historique du centre-ville de Graz, les citoyens se virent présenter entre autres le point de vue des commerçants, celui des handicapés moteurs et celui des automobilistes, chacun ayant le même temps de parole¹³. La deuxième source poussant au dépassement du syndrome « Nimby »¹⁴ est le fait que les citoyens travaillent en petits groupes sur la base de questions assez précises et visant la neutralité. Par exemple, dans le cas de Graz, il s'agissait dans une unité de travail de répondre aux questions suivantes : « Quels intérêts des commerçants devraient être pris en compte dans le plan de rénovation ? Quels intérêts des handicapés devraient être pris en compte dans le plan de rénovation ? Quels intérêts des automobilistes devraient être pris en compte dans le plan de rénovation ? ». Enfin la troisième et peut-être la plus importante source de préférence pour l'intérêt général repose sur le principe des groupes rotatifs. Chacun doit travailler avec tous les autres et de manière factuelle. Comme les participants sont sociologiquement divers, cela mène à une prise en compte d'un maximum de points de vue. On a ainsi vu des citoyens prêts à accueillir sur leur commune une décharge d'ordures¹⁵, se prononcer clairement contre les organismes génétiquement modifiés¹⁶, proposer la sortie de l'énergie nucléaire¹⁷ ou se déclarer prêts à payer plus pour un système de santé publique¹⁸. Il semble donc que le bilan provisoire soit le suivant : les jurys citoyens tendent à faire passer le long terme et l'intérêt général au premier plan.

Toutefois, cette apparente harmonie cache deux faiblesses potentielles. Premièrement, la représentativité parfois seulement

10. BG Wrangelkiez (2000).

11. Ortwin Renn, Hans Kastenholz [Hrsg.] : *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*. Dokumente Nr. 19. des Polyprojektes Risiko und Sicherheit der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, 1998, pp. 3-103.

12. Hanna Pitkin fait une différence entre la représentativité formelle, le « standing for » (être là pour) et la représentativité substantielle, l'« acting for » (agir au nom de). Hanna Pitkin : *The concept of representation*, University of California Press, 1967.

13. BG Neutorgasse (2003).

14. « Not in my Backyard » ou principe « de Saint-Florian » en allemand. Voir Ortwin Renn, Hans Kastenholz : *op.cit.*, 1998.

15. Ortwin Renn, Hans Kastenholz : *op.cit.*, 1998.

16. BG Gentechnik (1995).

17. BG Zukünftige Energiepolitik (1983).

18. BG Gesundheit (2004).

19. Archon Fung, Erik Wright : « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » in Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer [direction] : *op. cit.*, La Découverte, 2005, pp. 49-80.

20. Sous ce terme on entend la politique comme lieu du conflit entre opposants politiques (mais se respectant).

21. Chantal Mouffe : *The return of the political*, Verso, 2000.

22. Pour une typologie des « savoirs citoyens », voir par exemple Cécile Cuny, Karsten Herzberg : *Herausforderungen der technischen Demokratie : Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“*, 2007.
<http://www.buergerhaushalt-europa.de/>

apparente des jurys citoyens pourrait pousser à considérer que l'intérêt général exprimé est celui des 15% de personnes ayant répondu. Deuxièmement, on peut questionner le mode même de travail dans le cadre des *Planungszellen*. Tout le processus se concentre sur la recherche d'un consensus et la mise en avant des « faits », des chiffres. S'il est vrai que chaque opinion est écoutée, ce ne sont pas toutes les opinions qui sont exprimées. Le modèle des jurys citoyens fait peser sur les participants un poids dans le sens où toute prise de parole est publique et tout vote est visible (le collage des points se fait en public). Pour reprendre la catégorisation d'Archon Fung et Erik Wright¹⁹, la délibération au sein des jurys citoyens est de type délibératif, certes, mais avec un contre-pouvoir faible : les citoyens sont poussés à rentrer dans un cadre délibératif et le mode agonistique²⁰ n'est pas considéré comme une option. Or, selon certaines théories de la démocratie vivante²¹. En poussant sans arrêt les citoyens dans le sens de l'apolitisme et de la neutralité, les jurys citoyens coupent une force créatrice au processus politique et risquent de tomber dans les travers des procédures contre lesquelles ils furent créés, c'est-à-dire qu'ils risquent de prendre une couleur bureaucratique et sèche, sans visions. Les participants ne sont pas des militants, ils sont de passage. Leur responsabilité vis-à-vis de leurs concitoyens est en fait très limitée étant donné qu'ils ne doivent rendre aucun compte.

Ceci étant dit, les jurys citoyens sont conçus comme un outil de consultation et non comme directement un outil de politique. C'est pourquoi il semble raisonnable de dire qu'ils respectent leur mandat en laissant la politique agonistique de côté pour se concentrer sur des délibérations menant à des recommandations. La question qui se pose alors est de savoir si, au-delà du respect de l'intérêt général, les jurys citoyens sont en mesure de livrer des recommandations de qualité.

Ont-ils une réelle expertise citoyenne ?

Cette question est évidemment centrale lorsqu'il s'agit d'évaluer les instruments de démocratie participative et revient à se demander si le savoir d'usage des citoyens²² suffit à fonder des décisions « compétentes ». Encore une fois, une réponse définitive n'est pas possible. Il est sûr que de nombreux citoyens commencent à saisir les enjeux profonds de la matière au terme des quatre jours, au moment même où se termine le jury. La plupart en sont d'ailleurs assez frustrés et se disent encore peu compétents en fin de processus. Cette critique d'une compétence de surface est reprise généralement par les acteurs politiques qui siègent de longue date dans les commissions spécialisées. En revanche, et c'est sûrement là un point très intéressant, la plupart des experts invités pensent que les citoyens reçoivent assez d'informations et sont, au terme des quatre jours, en mesure de formuler une décision compétente²³. Les organisateurs de jurys ont également cette impression²⁴. Cela est particulièrement flagrant dans le cadre des projets de rénovation urbaine, durant lesquels les participants sont accompagnés par des architectes et des urbanistes et ont la possibilité de développer leur créativité tout en restant dans le cadre du possible. En réalité, la production de résultats « compétents » dépend de deux éléments-clés : il faut tout d'abord que le mandat des jurys citoyens soit défini avec assez de précision et de réalisme pour que les citoyens ne partent pas sur des pistes se révélant après coup impossibles ou se limitant à une vision de l'esprit. Une certaine relation à la réalité est nécessaire²⁵. Il faut également que les questions qui guident le travail en groupe soient assez précises²⁶. S'il s'agit de thèmes très vastes, il convient alors de diviser le travail en sous-unités plus petites²⁷. La compétence d'usage constitue en fait le socle sur lequel vient se greffer un ensemble de connaissances articulées dans un but précis.

Pour conclure sur la question de la compétence, il faut encore se demander si l'expertise citoyenne fait le poids face à l'expertise professionnelle. Il semble que cela soit une fausse

23. Ces informations sont issues d'une étude en cours dans le cadre de la thèse de l'auteur. Un premier bilan devrait être publié en cours d'année 2008. Voir Antoine Vergne : « Les jurys citoyens : quelle histoire, quels enjeux ? » in *Guide pratique des élections et de la démocratie participative*, Éditions Weka, 2008 (à paraître).

24. Cf. par exemple A. Müller, T. von Schell : « Bürger als Gutachter der Technikgestaltung: Das Beispiel der Bürgerforen Biotechnologie /Gentechnik – eine Chance für die Zukunft ? » in Elmar Wienhöfer (Hrsg.) : *Bürgerforen als Verfahren der Technikfolgenbewertung*, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1996, pp. 61-73, p. 65.

25. Horst Bongardt : *Die Planungszelle in Theorie und Anwendung*, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1999, p. 9.

26. Albrecht Müller, Thomas von Schell : *op.cit.*, 1996, p. 69.

27. Par exemple dans le projet sur la coexistence intergénérationnelle évoqué plus haut, les jurys ont travaillé par deux sur des sous-sujets comme l'habitat, le travail, etc.

question. En effet, les participants à un jury citoyen partent généralement d'une optique totalement différente. Un exemple illustre cela de manière éclatante : celui du projet « Üstra » de la ville de Hanovre présenté précédemment (tableau 1 p.6). Il s'agissait pour les 297 citoyens de proposer une réforme du système de transports en commun. Les recommandations allaient dans le sens du renforcement de l'accessibilité et de l'offre de transport et surtout du maintien d'un système de financement public. Parallèlement à ce projet, la ville commanda un rapport d'expertise au cabinet McKinsey. Celui-ci proposait la réduction de l'offre, la compression du personnel et la privatisation partielle de la régie. La comparaison de ces deux logiques de pensée devient encore plus pertinente lorsque l'on sait que le projet de jurys a coûté environ 160 000 euros de l'époque et le rapport de McKinsey 1,5 million.

Les jurys produisent donc une réelle expertise, de nature citoyenne (donc pas forcément « économisante ») lorsque les participants ont en tête l'idée que leurs recommandations seront traduites en politiques publiques. Ajoutons encore que, en ce sens, cette expertise se rapproche de celles des élus qui, sans avoir une connaissance très précise de chaque sujet dont ils ont à traiter, prennent des décisions basées sur des informations venant de sources diverses. On ne leur demande pas d'être des spécialistes mais de formuler des préférences informées.

Les jurys citoyens s'inscrivent-ils dans l'action publique ?

Il est particulièrement difficile de déterminer le nombre de recommandations effectivement mises en œuvre, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit parfois de processus intégrés, c'est-à-dire que les jurys ne sont qu'un élément parmi d'autres²⁸.

Cela correspond bien à l'idée d'instrument, puisque le rapport citoyen est considéré comme un rapport d'expertise devant prendre sa place dans un processus de prise de décision législative ou exécutive mais qu'il brouille les pistes. Il en est de même quand il s'agit de thèmes plus abstraits ou englobants, ou dans les cas où l'acteur public chargé de la mise en œuvre est lui-même « abstrait », par exemple dans le cas de recommandations sur les OGM. Quelles sont alors les conséquences de ce flou dans la traçabilité des recommandations ? Il semble qu'elles ne remettent pas en cause le modèle, pour peu que quelques règles soient respectées. Pour le montrer, on prendra deux exemples-types. Le premier est celui du projet réalisé en 2001 dans la ville d'Osnabrück et concernant la rénovation du centre-ville²⁹. Le rapport citoyen a tout d'abord été reçu avec enthousiasme. Cependant, à l'occasion d'un changement de majorité, le conseil municipal a décidé de ne pas tenir compte des recommandations et a lancé sa propre procédure de planification. Les citoyens ont alors formé une initiative locale pour bloquer les nouveaux plans de la mairie. En 2007, la situation n'était toujours pas réglée mais le rapport citoyen était encore dans toutes les discussions. Le deuxième exemple date de 2001 et concerne le projet sur la protection du consommateur en Bavière³⁰. Lors de la remise du rapport citoyen, le ministère correspondant a promis de rendre un bilan d'avancement des travaux à un an. Promesse tenue avec un bémol puisque le rapport comportait aussi la liste des recommandations refusées par le ministère³¹. Toutefois, cette liste ne fut contestée par aucun citoyen ayant pris part au processus. Il semble donc que l'inscription des décisions des citoyens dans l'action publique soit un élément nécessaire à la conduite d'un tel instrument et non sa conséquence naturelle. En revanche, il n'est pas nécessaire que cette inscription se fasse sans traductions, adaptations et refus motivés. Ainsi, concernant le traitement des résultats, les jurys citoyens ont une caractéristique qui fait leur force mais aussi leur faiblesse : les recomman-

28. Benno Trütken : « Qualitätskriterien für die Durchführung von Planungszellen » in Peter Diemel (Hrsg.) : *Die Befreiung der Politik*, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, pp. 141-143, p. 141.

29. BG Osnabrück (2001).

30. BG Verbraucherschutz (2001).

31. Bayerisches Staatsministerium : *Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern : Umsetzungsaktivitäten des Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz*, Juli 2003.

datations doivent être prises au sérieux et il n'est pas possible de les ignorer sans s'exposer à une critique féroce, au moins de la part des participants. En revanche, le fait d'informer sur la mise en place ou le refus de celles-ci crée une situation de confiance mutuelle qui multiplie l'effet d'activation des citoyens. C'est d'ailleurs là que réside un autre enjeu, l'effet des jurys sur les citoyens qui y prennent part.

« Empowerment » ou participation de façade ?

Les participants acquièrent au cours du processus, on l'a vu, des connaissances qui vont au-delà de leur savoir d'usage. Cela amène à se demander quels sont les effets de long terme du modèle sur les citoyens : apprennent-ils pour la vie ? Et, plus largement, quels sont les effets des jurys sur la politique ? Concernant la question de l'apprentissage, formuler un bilan de long terme est difficile étant donné qu'il n'existe à ce jour aucun suivi de ce type concernant les anciens participants. En revanche, l'effet d'activation (« empowerment ») de court et moyen terme existe clairement. C'est notable dans l'attitude des citoyens au cours des quatre jours : la plupart d'entre eux changent d'opinion au cours du processus et se sentent au final compétents pour prendre une décision rationnelle³². Ils déclarent aussi se servir, après les quatre jours, des connaissances acquises et jouer ainsi le rôle de multiplicateurs : ils parlent de leur expérience avec leur voisinage, portent le sujet dans leur entourage et jouent ainsi un rôle dans le débat public au-delà des quatre jours³³. Il existe de même certains cas où ils vont plus loin et institutionnalisent leur participation. Ainsi, lors d'un projet mené dans la ville de Lengerich, les citoyens ont créé une « fondation citoyenne » afin d'assurer le financement des propositions qu'ils avaient faites³⁴,

32. Peter Dienel : *Die Planungszelle (5. Auflage). Der Bürger als Chance*, Westdeutscher Verlag, 2002, p. 279.

33. Antoine Vergne : *op.cit.*, 2008.

ce qui dénote une forte identification au travail réalisé durant les quatre jours. L'effet d'activation doit cependant être mis en balance avec les données sociologiques concernant l'activité politique des citoyens avant leur participation (voir tableau 1). On remarque en effet une tendance à la sur-représentation de personnes actives dans des associations ou ayant participé à des initiatives politiques locales. La politique n'est donc alors pas entièrement absente des jurys. Pour autant, peut-on sauter le pas et dire que les « jurés citoyens » sont aussi représentatifs que des élus par le vote ?

Quelle légitimité ?

La théorie de la démocratie distingue en règle générale deux grandes sources de légitimité : celle provenant du processus (*input*) et celle issue du résultat (*output*)³⁵. Les jurys citoyens reposent sur une forte légitimité de processus, en raison par exemple de leur représentativité ou de la qualité de la délibération qui s'y tient, et une légitimité de résultat assez limitée puisqu'ils visent la formulation de recommandations sans plan d'opérationnalisation et sans nécessité de rendre des comptes. À l'inverse, les élus comme les administrations tirent leur légitimité principalement des résultats qu'ils apportent : des actions, des politiques, des décisions, des réformes. Mais cette image résiste peu à l'analyse. En effet, pour tout représentatifs qu'ils soient, les jurys citoyens n'obtiennent pas un mandat direct de leurs concitoyens et les élus pour leur part ne décident pas sans discuter, sans délibérer. De plus, on oublie dans ce schéma la thématique de l'engagement volontaire : que faire de l'engagement associatif qui parfois revêt une place centrale dans la formulation des politiques publiques ?³⁶ L'expérience allemande ne permet pas de pouvoir trancher de manière définitive ce dilemme. L'existence de projets perçus comme plus ou moins légitimes³⁷ permet en revanche d'avancer

34. Friedrich Prigge : « Das Bürgerguachten als Impuls für eine Bürgerstiftung » in Peter Dienel : *op.cit.*, 2005, pp. 57-59.

35. Manfred Schmidt : *Demokratietheorien*, Leske und Budrich, Opladen, 2005..

36 Cet élément est d'ailleurs source de discussion. Les associatifs, en tant que porteurs d'intérêts particuliers (légitimes d'ailleurs) finissent par devenir des « citoyens professionnels » qui laissent peu de place à la majorité silencieuse. Si les jurys citoyens ont entre autres la volonté de rééquilibrer la balance entre cette majorité silencieuse et les citoyens professionnels, il faut faire attention à ne pas oublier ces derniers.

37. Du point de vue des acteurs intégrés au processus et après.

deux pistes de réflexion.

D'une part, le bon accueil d'un projet repose sur un équilibre fragile entre l'autorité mandataire, l'équipe d'organisation et les groupes mobilisés sur le sujet. C'est aux organisateurs de faire jouer leurs talents de modérateurs et de conciliateurs pour monter un programme de travail équilibré tout en restant assez libres vis-à-vis de l'autorité mandataire. L'équipe organisatrice est cependant incitée à élaborer un programme « neutre » car, s'il ne l'était pas, il serait tout de suite taxé d'illégitime par les parties prenantes au processus.

D'autre part, la médiatisation du processus est centrale. Il est très rare que la tenue d'une série de jurys citoyens passe inaperçue dans les médias et on peut avancer que cela est un facteur majeur de légitimité et de réussite du modèle. En effet, si tous les citoyens n'ont pas le droit d'assister aux quatre jours de délibération, ils sont au moins informés qu'une telle procédure est en cours dans leur ville ou leur région. Ils apprennent aussi comment elle fonctionne et combien elle leur coûte. Un point sensible, surtout lorsqu'il s'agit d'argent public.

Un modèle trop cher ?

Le coût perçu de la participation citoyenne est souvent un frein important à la mise en place de telles procédures. Qu'en est-il des jurys citoyens ? Le prix moyen d'un jury tourne autour de 30 000 euros (pour plus de détails voir annexe 1) et il faut donc compter environ 120 000 euros pour un projet complet. Ce prix est élevé mais doit être mis en relation d'une part avec le prix des rapports d'expertise habituels qui sont généralement plus chers³⁸ pour le même « objet de travail » et d'autre part avec le coût de long terme de certaines décisions moins délibératives. Un exemple quasiment idéal-typique est fourni par le projet de l'autoroute

38. De plus, le coût de ces rapports est particulièrement difficile à obtenir et assez peu transparent.

Urbina-Maltzaga au pays basque espagnol³⁹. Ce projet visait la planification de la construction d'un tronçon d'autoroute très contesté mais considéré comme nécessaire par l'appareil politique et administratif. Le projet devait éviter la répétition du scénario catastrophique du tronçon « Leizaran ». Celui-ci n'avait pu être construit qu'après de nombreuses manifestations, des attentats contre le chantier et même la mort de deux personnes. Il fut donc décidé de confier la planification à une série de jurys citoyens. Un jour avant le début du premier jury, les représentants d'Herri Batasuna (HB)⁴⁰ se retirèrent du projet en disant qu'ils avaient été désavantagés par rapport à l'administration dans la phase de préparation. Dès le lendemain pourtant, ils étaient présents aux phases d'information en tant qu'experts. Mais le contenu de leur discours fut entièrement dirigé contre le ministère. Dès le deuxième jury du projet, qui en comportait quatorze, ce discours fut abandonné. Et lors de la phase de discussion du rapport citoyen, HB ne fit aucune déclaration. Dans ce cadre extrême, on se rend compte de l'économie de long terme en termes de coûts réalisée lors de la planification du deuxième tronçon. Ce n'est bien sûr pas toujours le cas et il y a aussi eu des projets principalement orientés vers la collecte d'opinions sans volonté expresse de résoudre un problème aigu. Cette réflexion nous amène à nous poser une dernière question mettant en lumière l'expérience allemande : les exemples proposés jusqu'à présent permettent-ils de conclure que les jurys citoyens sont adaptés à tous les sujets et tout le temps ?

39. On se permet d'introduire dès à présent un exemple non allemand en raison de son caractère « idéal-typique » mais aussi parce que le projet a été conçu entièrement selon le modèle allemand et coordonné par un « élève » de Peter Dienel. Voir Hans Harms : *Das Modell Planungszelle in Spanien : los nucleos de intervencion participativa*. Werkstattpapier 54 der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung der Universität Wuppertal, 2001.

40. La branche politique de l'ETA, le mouvement indépendantiste basque.

Des jurys sur tout ? Des jurys tout le temps ?

| Thèmes | Nombre de projets |
|--|-------------------|
| Planification urbaine | 20 |
| Intégration et immigration | 5 |
| Environnement / recyclage / ordures | 4 |
| Nouvelles technologies de la communication | 3 |
| Participation citoyenne et démocratie | 3 |
| Énergie | 3 |
| Éducation | 2 |
| Protection du consommateur | 2 |
| Transports | 2 |
| Santé / drogues | 2 |
| Démographie | 2 |
| Union européenne | 2 |
| Réforme de l'État | 1 |
| Loisirs | 1 |
| Biotechnologies | 1 |
| Politique de l'emploi | 1 |
| Total | 54 |

Tableau 2 : Les jurys citoyens classés par thèmes

Un premier regard sur les sujets abordés depuis trente ans amène à penser que quasiment tous les sujets sont susceptibles d'être traités. Une analyse plus fine permet de remarquer que trois grands domaines ne sont pas abordés : la défense, les affaires étrangères et l'évaluation du personnel politique. Si les deux premiers points ne sont pas vraiment étonnants, le dernier en revanche met en relief un intéressant paradoxe, puisque c'est précisément la seule présentation médiatisée qui a été faite du terme jury citoyen en France⁴¹ par la candidate à la présidence Ségolène Royal en octobre 2006. On en profitera pour noter ici que le modèle auquel elle a fait référence n'existe pas en Allemagne mais pourrait s'approcher de certaines expériences nord-américaines menées par le Jefferson Center⁴². Qu'en est-il maintenant de l'opportunité temporelle des jurys ? L'expérience allemande a montré qu'ils sont particulièrement adaptés à deux moments du processus de prise de décision : il faut qu'ils interviennent soit au tout début de la réflexion, dans une phase de collecte des idées et des concepts, soit tout à la fin quand le système politique classique est bloqué et ne sait plus comment se sortir d'une impasse. Le premier cas est le plus pertinent parce qu'il laisse davantage de marge de manœuvre et que les citoyens jouent réellement le rôle de « planificateurs ». Dans le deuxième cas, ils sont plutôt dans le rôle des « jurés » devant arbitrer entre plusieurs visions de la meilleure option qui sont déjà fortement construites. Un cas intermédiaire est vivement déconseillé parce qu'il se résume à une instrumentalisation de l'outil dans un but politicien ou corporatiste. Ce danger existe aussi dans le deuxième cas quoique de manière moins forte parce que les acteurs en présence veulent alors sortir d'un conflit qui dure.

41. Yves Sintomer : *Le pouvoir au peuple. Jury citoyen, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007, p. 7-13.

42. Ned Crosby : *op.cit.*, 2004.

III. Recommandations

Au vu du bilan que nous venons de dresser de trente ans d'expérience en Allemagne, les jurys citoyens sont un instrument particulièrement efficace de démocratie participative pourvu que les règles suivantes soient respectées :

1. Prendre le mandat au sérieux. Le recours à un tel instrument requiert de la part de l'autorité mandante une réelle volonté de se laisser surprendre par des citoyens informés, critiques mais qui comprennent aussi les obligations et les limites du faisable. Il s'agit alors de dépasser la méfiance des uns comme des autres pour entrer dans une relation constructive : les jurys citoyens produisent certes seulement des recommandations mais des recommandations citoyennes qui ont une optique particulière et qu'il faut savoir accepter comme telles.

2. Respecter l'équilibre des légitimités en jeu. Cela signifie que le processus ne doit pas être fait à moitié, que ce soit en termes financiers, temporels ou thématiques : un sujet trop étroit, un délai trop court ou une mauvaise organisation due au manque de moyens frustrer les participants et ne donnent pas de résultats valables. Respecter les légitimités signifie aussi⁴³ ne pas froisser les citoyens qui prennent rapidement leur rôle « d'expert » au sérieux et se sentent concernés par leurs recommandations, ne pas empiéter trop sur le domaine politique agonistique – c'est-à-dire rester « près des faits » en évitant les discours bâtis sur l'idéologie⁴⁴ – et ne pas dénigrer les autres types d'expertise, en particulier celle venant des citoyens actifs dans le mouvement associatif.

3. Porter une attention particulière à la résonance médiatique et à la prise en compte (dans le sens d'un refus motivé ou d'une mise en œuvre) des recommandations dans l'action publique.

Avant de conclure cette présentation, il est important d'élargir la réflexion en s'intéressant à l'utilisation du modèle hors d'Allemagne. Les jurys citoyens (type *Planungszelle* ou *citizens juries*) sont connus dans le monde entier⁴⁵ sous leur forme d'origine ou sous des formes hybrides. Notons de suite que certaines formes se sont développées de manière assez indépendante des deux sources et que d'autres sont des transpositions pures et simples. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les formes hybrides qui pourraient nous apporter des éléments dans le cadre d'une transposition française. On notera cinq points :

1. La durée : en Angleterre, il arrive que la manifestation ne dure que deux ou trois jours, ce qui évite de devoir mobiliser les citoyens durant quatre jours entiers⁴⁶. Il arrive aussi que le jury prenne une forme proche des conférences de consensus ou des conférences de citoyens, c'est-à-dire se réunisse plusieurs week-ends de suite ou/et différents soirs.

2. Le nombre de jurys : en Écosse ou aux États-Unis, certains projets se font avec un seul jury. Cela permet de limiter les coûts.

3. Le nombre de participants : dans la même optique, les expériences anglaises se font avec quinze à vingt participants par groupe.

4. La sélection des participants : aux États-Unis, en Angleterre ou en Inde par exemple, le tirage se fait avec des quotas comme le sexe, le lieu d'habitation ou l'origine ethnique.

43. Benno Trütken : *op.cit.*, 2005, p. 141.

44. On entendra ici l'idéologie au sens d'Aletta Norval (« The Things We Do With Words. Contemporary Approaches to the Analysis of Ideology », *British Journal of Political Sciences*, 2000, 30/2, pp. 313-346) non comme se référant à une vérité entraînant une fausseté – un cadre dépassé à une époque où les catégories « vérité » et « fausseté » sont remplies d'ambivalences et d'incertitudes – mais comme un ensemble de présupposés, de représentations et de discours ayant atteint un grade certain de stabilité (c'est-à-dire qui ne sont plus discutés) et qui commandent l'action.

45. Sans vouloir être exhaustif, on connaît des utilisations en Espagne, au Royaume-Uni, au Japon, en Israël, en Équateur, en Belgique, en Inde, en Pologne, en Hongrie, en Suisse, en Afrique du Sud, au Mali et en France.

46. Albrecht Müller, Thomas von Schell : *op.cit.*, 1996, p. 64.

47. On ne prend pas ici en compte les conférences de citoyens qui, quoique plus souvent utilisées en France à ce jour, sont assez différentes : la phase d'apprentissage se répartit sur deux ou trois week-ends, seulement une quinzaine de personnes sont consultées, les recommandations sont beaucoup moins développées et concrètes, la dernière réunion est publique, les citoyens ne sont pas toujours payés, etc. Pour plus de détails sur ce point, voir Dominique Bourg, Daniel Boy : *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2005.

48. Conseil général de Meurthe-et-Moselle, 2006. <http://www.cg54.fr/cg54/pages/fr/815.htm?script=detailActu.cfm&idActu=230>

49. Voir <http://www.citizenspanel.eu/> et pour la France voir <http://www.rhonealpes.fr/rubrique-democratie-participative>.

5. Le contenu du programme : dans différents cas, les citoyens ont la possibilité d'inviter eux-mêmes des experts à proposer leur point de vue, et dans de nombreuses expériences il n'est pas prévu de rencontre entre les citoyens et les élus locaux.

Qu'en est-il de la France ?

Deux applications d'un dérivé du modèle ont été à ce jour utilisées⁴⁷ : une fois par le conseil général de Meurthe-et-Moselle⁴⁸ et une fois en Rhône-Alpes dans le cadre du premier projet européen de jurys citoyens en 2007⁴⁹. Le tableau n°3 en résume les principales caractéristiques.

| | Meurthe-et-Moselle | Rhône-Alpes |
|--------------------|---|---|
| Initiateur | Conseil général | Région avec des partenaires européens (notamment la fondation Roi Baudouin) |
| Sujet | L'arbre et la route | L'avenir de la ruralité en Europe |
| Nombre de citoyens | 15 | 38 |
| Durée | Un jour | Trois fois deux jours (week-end) |
| Recrutement | Par presse plus envoi de 200 invitations au hasard. Ensuite tirage au sort | Constitution d'un panel par enquête téléphonique au sein des 11 000 (pool de personnes intéressées à la démocratie participative en Rhône-Alpes mis en place par la région pour toutes les activités de démocratie participative) |
| Indemnisation | 68 euros (calqué sur le tarif des jurys judiciaires) plus indemnisation pour les transports | n.c. |
| Information | Envoyée avant sous forme de dossier plus information durant le jury | Idem |

Tableau 3 : Les expériences françaises

En se basant sur ces expériences et sur les analyses précédentes, il semble fondé de recommander pour la France les éléments suivants. Les jurys citoyens devraient :

1. être intégrés dans un processus où les partenaires

sociaux et les associations sont présents. La culture politique française, fortement agonistique, pousse à considérer que les jurys citoyens devraient plutôt prendre place lors de la deuxième phase dans un processus de planification, une fois que les acteurs majeurs sont identifiés, mais avant qu'une décision ne soit prise ;

2. être basés sur un co-financement entre villes, départements et régions en raison de l'imbrication des compétences dans de nombreux domaines ;

3. se fonder sur un partenariat entre une université, une collectivité territoriale et une équipe indépendante de modérateurs pour permettre de réunir un acteur scientifique, un mandataire public et un acteur « neutre » ;

4. comprendre un tirage au sort sans quota (contrairement au modèle anglais et aux expériences françaises) réalisé par un institut de sondage ;

5. prévoir de fixer la somme remise aux citoyens sur le modèle du jury citoyen de Meurthe-et-Moselle pour améliorer la représentativité de l'échantillon ;

6. se dérouler comme en Allemagne sur quatre jours consécutifs afin d'éviter des écarts de participation. En effet, comme l'a justement remarqué Ismael Blanco⁵⁰, la coupure du temps de délibération fait que certains citoyens se documentent par eux-mêmes à l'extérieur, ce qui crée un fossé entre les participants les plus actifs et les moins actifs. Concentrer le travail permet de limiter cet effet. De plus, il semble que le fait d'envoyer des informations avant la tenue du jury soit un élément négatif renforçant les décalages de connaissance et de participation. Il faudrait donc éviter d'envoyer des dossiers préalables ;

7. tendre vers le maintien du nombre minimum de quatre jurys par projet pour atteindre une représentativité satisfaisante mais aussi pour permettre un équilibrage des résultats par le biais

du gommage de l'effet de dynamique de groupe. Sur quatre groupes se crée une moyenne qu'il est difficile d'obtenir avec un seul groupe ;

8. introduire le rapport d'avancement des travaux à un an présentant les recommandations acceptées et celles rejetées (avec, dans ce cas, la motivation).

Conclusion

Pour finir, nous reviendrons à la source d'inspiration des jurys citoyens allemands et nous laisserons la parole à l'inventeur du modèle en citant longuement la conclusion de son livre *Die Planungszelle*⁵¹ : « L'histoire est parsemée de tentatives de réformes sociales qui ont, malgré leur unité et leur logique théorique, échoué au moment de leur réalisation par manque de réalisme. Le modèle présenté dans cet essai a, il est vrai, une certaine teneur utopique. Il ne pêche toutefois pas par un manque de possibilités de réalisation. En effet, il ne présuppose ni une nouvelle société, ni un changement moral, ni la création d'un nouvel Homme, ni même une seule nouvelle loi. Les jurys citoyens sont pensés pour être mis en place avec les citoyens et citoyennes d'aujourd'hui, dans la société actuelle et pour résoudre des problèmes concrets. Mais cela n'est pas tout. Les jurys citoyens sont comparables à des icebergs : la partie supérieure visible qu'ils offrent est minime et la partie inférieure, quoiqu'invisible à première vue, est bien plus importante. Les jurys citoyens sont une aventure citoyenne, politique et humaine qui marque chacun des participants mais aussi la société dans laquelle ils évoluent »⁵².

50. Ismael Blanco : *op.cit.*, 2005.

51. Peter Dienel : *op.cit.*, 2002.

52. Le texte français est tiré de la traduction-adaptation du livre allemand de Peter Dienel par Antoine Vergne qui paraîtra dans le courant de l'année 2008 (Antoine Vergne : *op.cit.*, 2008, p. 117).

Annexe 1 : le jury citoyen, mode d'emploi détaillé.

A. La phase de préparation

On peut distinguer trois grandes phases dans un projet de jury : la phase préparatoire, la phase d'exécution et la phase d'évaluation et de mise en œuvre. La naissance d'un projet de jury est, dans l'immense majorité des cas, le fait d'une autorité publique territoriale ou centrale qui souhaite obtenir l'avis informé d'un échantillon représentatif de la population du territoire donné. Celle-ci se met alors en contact avec une équipe de deux à trois personnes qui seront chargées de l'organisation du processus. En Allemagne, il s'agit soit d'une université, soit d'un cabinet de conseil spécialisé dans la modération et la médiation. Un contrat est alors conclu entre l'autorité et le cabinet qui, à partir de ce moment, sera responsable du projet. Ce contrat comprend cinq éléments-clés :

- Le mandat. Il faut que le sujet sur lequel les citoyens auront à travailler soit clairement défini et surtout que ses limites soient précisées. Si le mandat n'est pas assez concret, il se peut que les recommandations restent vagues et que l'autorité mandante se retrouve devant un flou bien gênant⁵².

- Le nombre de jurys composant le projet. Il s'agit ici de définir quel est le besoin d'information de l'autorité mandante. Si celle-ci désire une opinion hautement représentative, il lui faudra fixer le nombre de jurys à dix ou douze. Si elle n'en a pas les moyens ou s'il s'agit d'un projet concernant un sujet très précis (notamment géographiquement), il lui suffira de faire appel à deux jurys⁵³. Il est déconseillé de ne faire appel qu'à un seul jury, non seulement à cause de son coût proportionnellement élevé (pas d'économies d'échelle) mais aussi en raison du risque de faible représentativité. La pratique en Allemagne est de réaliser quatre jurys.

- Le plan de travail. Le plan de travail doit fixer les étapes du projet, mais seulement elles. Il ne s'agit pas ici de préparer le contenu du programme ni même sa structure. Celle-ci est de la responsabilité de l'équipe. En revanche, il faut préciser les fourchettes concernant la date de lancement des invitations, de réalisation des jurys eux-mêmes et de remise officielle du rapport citoyen. La norme en Allemagne est que les invitations soient envoyées 10 à 15 semaines avant la tenue des jurys et que les résultats soient publiés trois mois après leur fin. Le lancement du projet quant à lui se situe 8 à 10 semaines avant l'envoi des invitations. Il faut ainsi compter un total de 25 à 40 semaines. Il faut noter que par là-même l'autorité mandante s'oblige à laisser la liberté du contenu aux organisateurs. Cet élément est très important pour assurer la neutralité du processus aux yeux des citoyens et des médias.

- Le plan de financement. L'expérience en Allemagne a montré que la meilleure solution est de fixer un montant global du projet autorisant une flexibilité maximale. En effet, les experts demandent des honoraires très variés, les lieux où se dérouleront les jurys ne sont pas encore connus et de nombreux imprévus peuvent se présenter. En Allemagne, le prix actuel moyen d'un jury se situe entre 28 000 et 35 000 euros selon les sujets et l'ampleur du projet. En effet, il est possible dans des projets plus vastes de faire des économies d'échelle.

- La possibilité d'un rapport à un an. En Allemagne, la pratique se répand de se mettre d'accord sur la publication par l'autorité publique d'un rapport d'avancement des travaux un an après la remise officielle du rapport citoyen. Ce rapport énumère les recommandations mises en œuvre et celles qui ne le sont pas et dans ce cas pour quelles raisons. Nous reviendrons plus tard sur l'opportunité de ce rapport.

Une fois ce contrat signé, l'équipe d'organisation se met au travail. Il lui faut remplir le programme des quatre jours et organiser toute l'infrastructure du projet. Un jury citoyen suit un programme bien défini (voir tableau 4 page suivante) qui permet de faire intervenir seize à vingt experts. Ce terme désigne les experts internes, c'est-à-dire ceux de l'autorité mandante, les experts externes, c'est-à-dire venant d'autres horizons, et les représentants des intérêts organisés. Pour cerner quels sont les intérêts pertinents, il est bon que l'équipe organisatrice reste en contact avec l'autorité mandante mais aussi qu'elle se charge de faire de

52. Horst Bongardt : *op.cit.*, 1999, p. 15.

53. Par exemple dans le cas de la planification d'une rue ou d'un petit quartier.

54. L'expérience montre qu'il s'agit aussi bien des catégories de revenus les plus basses que de celles les plus hautes. Les premières sont motivées par la somme en elle-même et les secondes par le fait de ne pas travailler « pour rien ».

la publicité pour le modèle afin que les éventuels représentants des intérêts organisés puissent se manifester à temps. Parallèlement à cela, il faut que l'équipe prépare l'invitation des participants et participantes. En Allemagne, cela se fait de la manière suivante : l'équipe organisatrice demande aux communes touchées par le projet de tirer au sort un nombre de noms de leurs registres dix fois supérieur au nombre de citoyens et citoyennes invités. Cela ne pose pas de problème en raison de l'existence de registres de la population sur lesquels sont inscrits tous les résidents d'une commune (y compris les non-nationaux). Le tirage se fait sur l'ensemble de la population avec pour seule limite un âge minimum de seize ans. En France, l'absence de tels registres devrait pousser à recourir au tirage d'un échantillon par un institut de sondage. Le taux de retour constaté en Allemagne se situe autour de 20%. La lettre envoyée aux citoyens doit respecter certaines caractéristiques. Il faut qu'elle soit émise par l'autorité mandante afin de lui conférer une importance symbolique, qu'elle mentionne le sujet et le mandat en termes clairs et qu'elle annonce la somme reçue par les citoyens en cas de participation. Elle doit aussi mentionner la possibilité de faire une demande pour la garde des enfants ou pour compenser des éventuelles pertes de salaire. En Allemagne, les jurys sont aussi quasiment toujours reconnus comme une activité de formation continue, ce qui est sûrement envisageable en France. La somme reçue par les citoyens ne devrait pas descendre en dessous de 50 euros par jour. Cela représente une somme susceptible de motiver certaines catégories socio-professionnelles⁵⁴, tout en ne rendant pas l'exercice purement financier. Naturellement, la carte-réponse doit être pré-affranchie. Il s'agit à ce moment de séduire les éventuels participants. Si le nombre de retours n'est pas assez important, il est bon de procéder à au moins une relance. L'expérience montre que cela vaut la peine et que de nombreux citoyens indécis réagissent à la deuxième sollicitation. Ces éléments sont les principaux de la phase de préparation.

B. La phase de réalisation

Les jurys eux-mêmes suivent aussi quelques règles. La plus importante et la plus fixe est le programme des quatre jours qui se présente comme suit :

| TEMPS | JOUR 1 | JOUR 2 | JOUR 3 | JOUR 4 |
|-------|--|---------------------------|---|---|
| 45' | Introduction. Présentation du modèle et du sujet | Experts 7 et 8 | Experts 15 et 16 ou visite sur place le cas échéant | Retour sur la semaine |
| 45' | Brainstorming sur le sujet | Travail en petits groupes | | Travail en petits groupes |
| 30' | Pause café | Pause café | Pause café | Pause café |
| 45' | Experts 1 et 2 | Experts 9 et 10 | Experts 17 et 18 | Travail en petits groupes |
| 45' | Travail en petits groupes | Travail en petits groupes | Travail en petits groupes | |
| 60' | Pause déjeuner | Pause déjeuner | Pause déjeuner | Pause déjeuner |
| 45' | Experts 3 et 4 | Experts 11 et 12 | Experts 19 et 20 | Présentation des résultats |
| 45' | Travail en petits groupes | Travail en petits groupes | Travail en petits groupes | |
| 30' | Pause café | Pause café | Pause café | Pause café |
| 45' | Experts 5 et 6 | Experts 13 et 14 | Rencontre avec les élus | Évaluation des quatre jours. Remise de l'argent |
| 45' | Travail en petits groupes | Travail en petits groupes | | |

Tableau 4 : Programme type d'un jury citoyen

Le premier jour commence par une présentation à laquelle il est bon que certains représentants de l'autorité mandante prennent part. Le sujet et la procédure y sont expliqués et le mandat officiellement annoncé. Le travail commence ensuite. En général, les premières sessions avec les experts sont consacrées à une introduction au sujet avant de devenir plus précises et techniques le deuxième et le troisième jours. Les experts interviennent généralement par deux et ont quinze minutes de parole chacun, suite à quoi s'ouvre une séance de questions pendant quinze minutes. À la fin de ce laps de temps, le groupe se divise en petits groupes de cinq personnes tirées au sort à chaque unité de travail. Ainsi chacun a l'occasion de travailler avec tous les autres. Les petits groupes travaillent pendant trente minutes à l'aide d'une question-cadre qui est la même pour tous les groupes et pour les différents jurys. Il reste alors quinze minutes pour présenter les résultats en plénière. Ceux-ci sont inscrits sur des tableaux. Au moment de faire une pause ou de commencer la session suivante, les participants reçoivent cinq points de couleur qu'ils peuvent coller sur la proposition leur paraissant la meilleure. Ainsi se forme une liste de priorités des idées développées dans le groupe.

Le troisième jour est un peu différent en ce qu'il laisse la possibilité de réaliser une visite sur place. Cela peut se révéler particulièrement utile lorsque le jury porte sur un sujet « concret », comme la rénovation d'un quartier par exemple. Le soir a lieu une réunion avec les représentants des partis politiques actifs dans la commune ou la zone concernée par le projet. Ceux-ci présentent leur point de vue et répondent aux questions des citoyens. Le dernier jour est consacré à la formulation des recommandations finales. Les petits groupes sont formés pour la journée et travaillent à un concept global. La dernière unité de travail est réservée à l'évaluation des quatre jours. Les modérateurs recueillent les avis, des données démographiques, font remplir une évaluation, avant que tout le monde se réunisse autour d'un buffet et reçoive sa compensation financière pour le travail accompli.

C. La phase d'évaluation et de suivi

Une fois achevés les quatre jours du jury, l'équipe d'organisation réunit les résultats et les rassemble dans une première version du rapport citoyen. Celui-ci comprend en général un mot du mandataire, une liste des participants avec des données socio-démographiques, une présentation de la procédure, les résultats finaux, puis les résultats détaillés des différentes unités de travail. On peut y

inclure d'autres éléments comme les résumés des interventions des experts, des articles de journaux concernant le jury, etc. La première version est envoyée pour contrôle à trois ou quatre citoyens de chacun des jurys. Une fois leurs corrections insérées, le rapport est imprimé à deux ou trois mille exemplaires. Il est finalement remis aux autorités mandantes lors d'une cérémonie officielle. Le processus n'est cependant pas totalement achevé, en tous les cas pour l'autorité mandante qui doit se saisir des recommandations et les travailler.

Annexe 2 : références des rapports citoyens.

Les rapports citoyens (Bürgergutachten – BG) sont cités de la manière suivante : titre du projet (année) : mandataire ; organisateur : *Titre*. et éventuellement page Internet où le rapport peut être téléchargé.

- BG Zukünftige Energiepolitik (1983) : Bundesministerium für Forschung und Technologie (Auftraggeber) ; Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren der Bergischen Universität Wuppertal (Durchführungsträger) : *Bürgergutachten Zukünftige Energiepolitik*.

- BG Gentechnik (1995) : Land Baden-Württemberg (Auftraggeber) ; Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart (Durchführungsträger) : *Anwendungsgebiete Biotechnologie/Gentechnik*.

- BG Üstra (1996) : Stadt Hannover (Auftraggeber) ; Stiftung MITARBEIT (Durchführungsträger) ; *Bürgergutachten ÜSTRA. Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover*.

- BG Wrangelkiez (2000) : Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Auftraggeber) ; ZTG – Zentrum für Technik und Gesellschaft (Durchführungsträger) : *Bürgergutachten Zukunft Wrangelkiez*.

- BG Osnabrück (2001) : Stadt Osnabrück (Auftraggeber) ; CitCon – Citizen Consult (Durchführungsträger) : *Osnabrück – Gestaltung des Neumarktes*.

- BG Verbraucherschutz (2001) : Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (Auftraggeber) ; Gesellschaft für Bürgergutachten (Durchführungsträger) : *Bürgergutachten Verbraucherschutz in Europa*. <http://www.buergergutachten.com>

- BG Neutorgasse (2003) : Stadt Graz (Auftraggeber) ; CitCon – Citizen Consult (Durchführungsträger) : *Neugestaltung der Neutorgasse*.

- BG Gesundheit (2004) : Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (Auftraggeber) ; Gesellschaft für Bürgergutachten (Durchführungsträger) : *Bürgergutachten für Gesundheit*. <http://www.buergergutachten.com>

- BG Miteinander (2004) : Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Rheinland-Pfalz (Auftraggeber) ; Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren der Bergischen Universität Wuppertal (Durchführungsträger) : *Miteinander der Generationen in einer älter werdenden Gesellschaft*.

<http://www.masfg.rlp.de/Planungszellen/Buergergutachten>

Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès
Directeur de la publication : Gilles Finchelstein
Rédacteur en chef : Laurent Cohen
Maquette : Martine Savina
Réalisation : Jean-Pierre Pécau

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
Téléphone : 01 40 23 24 00
Télécopie : 01 40 23 24 01
Courriel : fondation@jean-jaures.org
Site internet : <http://www.jean-jaures.org>

Antoine Vergne est doctorant en théorie politique à la Freie Universität de Berlin et à l'Institut d'études politiques de Paris. Travaillant sur le tirage au sort en politique, il se spécialise depuis 2004 sur le modèle allemand des jurys citoyens (*Planungszelle*) et sa diffusion internationale, aussi bien d'un point de vue théorique que pratique. Il a récemment réalisé l'accompagnement scientifique d'un projet d'envergure à Aix-la-Chapelle. Publiant dans divers médias, il travaille actuellement à l'adaptation française du livre fondateur *Die Planungszelle* de Peter Dienel qui paraîtra en France en 2008. L'ensemble de ses activités font de lui le premier spécialiste français du modèle.

Contact

antoine.vergne@sciences-po.org

<http://www.neodemocracy.org>



LES NOTES DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris
<http://www.fondation@jean-jaures.org>

ISBN 2-910461-99-8

Prix : 2 €