

Approche objective et sereine des « jurys citoyens ».

Ceux qui observent depuis longtemps le développement de la démocratie participative, en France et au-delà, n'ont pas découvert les « *jurys citoyens* », à travers les propos maladroits et elliptiques d'une candidate à la candidature, le 22 octobre dernier. Ces instances font partie de la large panoplie des outils au service de la participation, et sont connus du milieu étroit des spécialistes au moins depuis 2002, où ils font l'objet des premières publications. D'autres remontent plus loin et évoquent les « *cellules citoyennes de planification* » allemandes de 1970 ou des expériences britanniques aux alentours des mêmes dates. L'ignorance du grand public permet de gloser à leur propos, aussi bien dans le registre d'un éloge excessif que dans celui d'un dénigrement tout aussi excessif. Essayons donc de dire ce que ces jurys sont et ne sont pas, de justifier leur existence et de les juger avec calme.

Que sont les « jury citoyens » ?

En dehors du fait que les expériences existantes sont différentes les unes des autres, on peut néanmoins dégager quelques constantes.

1°) Les initiateurs de l'expérience sélectionnent les jurés, par tirage au sort, en moyenne entre 15 et 50 citoyens, rarement plus, à partir des listes électorales ou des listes d'habitants (dans ce second cas, on appelle aussi des habitants étrangers, non-citoyens, non-inscrits, non-électeurs). C'est le tirage au sort qui justifie le terme de « *jury* », comme pour les jurys d'assises. Dans quelques expériences, on trouve « *des groupes mixtes* » : une moitié de représentants des associations, une moitié de citoyens tirés au sort. Cette démarche est fondamentalement différente de celle, beaucoup plus répandue, d'un tirage au sort sur une liste de citoyens volontaires ; on ne touche pas alors l'objectif d'élargissement à ceux qui ne se portent pas volontaires habituellement (précaires, immigrés, femmes, jeunes...).

Ces jurys ne sont donc pas « *des soviets autoproclamés* », comme l'a dit bêtement un leader d'extrême-droite, ni « *des comités de salut public qui porteront les têtes des élus au bout de piques* », comme l'a dit un élu.

2°) On demande à ces groupes d'approfondir une question publique importante qui fait l'objet d'un débat local. Il s'agit donc d'une instance ponctuelle, constituée sur un objet précis (et non généraliste) et d'une instance ad hoc, limitée dans le temps (et non pérenne).

3°) On fournit à ces groupes toutes les informations nécessaires, toutes les possibilités d'audition de spécialistes. La qualité de cette phase est décisive, pour mettre les citoyens « à niveau », sans pour autant les transformer en experts. « *Inclure les citoyens est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Il faut alimenter l'information, l'argumentation, aider à construire un jugement. Il faut aller à l'encontre de la régression émotionnelle, de la psychologie de foule, c'est-à-dire de la démocratie d'opinion* » (Patrick Viveret) (1)

4°) Les groupes travaillent intensément pendant quelques jours, en petits groupes et en séances plénières, généralement à huis clos. Fréquemment, leurs membres sont indemnisés.

5°) A la fin de leur mandat, les groupes remettent à l'autorité qui les ont constitués un avis motivé, puis ils sont dissous. L'autorité prend ou ne prend pas en compte l'avis, mais doit justifier publiquement sa décision. Comme pour le référendum, il lui est difficile, mais pas impossible, d'aller à l'encontre de l'avis qu'il a suscité.

6°) Dans les expériences existantes, on ne voit pas de fonction de surveillance et d'évaluation du travail des élus. Cet élargissement constitue une variante proposée par Ségolène Royal. « *Il faut clarifier et préciser la façon dont les élus pourraient être obligés de rendre des comptes, à intervalles réguliers, avec des citoyens tirés au sort qui évaluent les politiques publiques* ». Elle dit vouloir renouer ainsi avec « *la démocratie athénienne* » dans

laquelle le tirage au sort servait à constituer des « tribunaux » contrôlant les activités des personnes ayant des charges publiques. C'est naturellement cet aspect qui a suscité les réactions les plus vives.

A quelle volonté politique correspondent les jurys citoyens ?

1°) Les initiateurs des jurys citoyens les justifient par « la crise de la représentation politique ». Il est inutile de décrire ici cette crise dont « *Territoires* » parle constamment. Les jurys sont destinés, entre autres, à redonner le goût de la chose publique à des citoyens passifs, dégoûtés de la politique, sceptiques... D'une manière modeste, ils veulent contribuer à réduire la fracture entre les politiques et le peuple.

2°) Ils partent également du constat que l'élection ne suffit pas à représenter tous les citoyens et qu'il faut, à côté d'elle, renouer avec la tradition très ancienne du tirage au sort. La valeur démocratique du tirage au sort qui dégage « *un panel de citoyens* » dépend de la base sociale sur laquelle s'effectue le tirage. Il ne faut pas fantasmer sur la démocratie athénienne où la base sociale du tirage au sort était celle, très étroite, des citoyens de la cité, et dont les esclaves étaient exclus. Au contraire, le tirage au sort contemporain vise à faire accéder à la politique les populations les plus démunies, les plus exclues.

Attention, il ne s'agit pas de substituer le tirage au sort à l'élection, mais de conjuguer les deux systèmes. « *Les jurys ne sont pas un affront à la démocratie représentative, mais en complément et en appui* » (Gilles Savary) (2).

Il ne s'agit pas d'une idée nouvelle et révolutionnaire. Cela fonctionne déjà, sans que les élus aient été déboulonnés. Par exemple, certains conseils de quartier, composés de plusieurs collèges, bénéficient d'un collège de tirés au sort (sur la liste électorale, ou sur des listes plus larges). C'est, par exemple, depuis 1996, le cas dans le 20^{ème} arrondissement de Paris. Ainsi les citoyens non politisés, les citoyens non-associatifs, les citoyens lambda peuvent-ils entrer dans des instances de concertation. De surcroît, on élargit la base sociale de la concertation ; on la sort de la surreprésentation des couches moyennes et des jeunes retraités. On la rapproche de la composition réelle de la population d'un territoire. Autre exemple : la Charte de la Concertation du ministère de l'environnement (1996), comme les recommandations de la Commission Nationale du Débat Public, prônent de constituer des « *groupes de citoyens-usagers* » tirés au sort, pour participer aux concertations auprès ou à côté des représentants des corps intermédiaires, politiques, techniques, associatifs ou lobbyistes (« *les professionnels de la participation* »). On touche ainsi les « *citoyens ordinaires* » qui sont à l'écart de toutes les médiations institutionnalisées.

3°) Cependant, les jurys citoyens participent incontestablement de cet « *âge de la défiance* » des citoyens vis-à-vis de la politique et vis-à-vis des politiques, dont parle Pierre Rosanvallon (3), de « *cette ère du soupçon* » selon François Bayrou. On ne peut pas nier que dans la proposition ségolienne les jurys ont une dimension de surveillance à l'égard des élus et qu'ils sont un outil parmi d'autres « *de la suspicion légitime et bénéfique des représentés vis-à-vis de leurs représentants* » (P. Rosanvallon) qui risquent toujours de ne pas tenir leurs promesses et de déraiper. On comprend que les élus se sentent visés, surtout s'ils sont purs, sincères et fidèles à leurs engagements. Mais le sont-ils toujours ? Le débat porte sur le fait de savoir si les citoyens font ou ne font pas confiance à leurs élus, en particulier à leurs élus locaux. Si l'on répond positivement (« *si l'on pense que tout va bien* ») les jurys sont, en effet, injurieux. Il faut seulement veiller à préserver la confiance. C'est le sens d'un communiqué de la Fédération des Elus Socialistes (25 octobre 2006). Si l'on répond négativement (« *moi, je pense que tout ne va pas si bien* »), les jurys ont-ils la capacité de rétablir un rapport confiant vis-à-vis des élus ?

4°) Il en découle un débat annexe sur le rôle « du peuple », dans une démocratie représentative. Les jurys citoyens font partie des moyens, parmi d'autres, pour redonner la

parole au peuple entre deux élections, pour le rendre présent à propos des choix qui le concernent directement. Ils mobilisent le « *savoir d'usage* » des citoyens dans les opérations d'aménagement, d'urbanisme, de développement durable, ou d'autres. Cette option provoque l'hallucinant débat auquel nous assistons entre « *ceux qui n'ont pas peur du peuple* » et « *ceux qui ont peur du peuple* » et l'accusation de « *populisme* » à l'égard de ceux qui veulent une intervention du peuple plus étendue qu'un bulletin de vote. Le populisme, c'est la démocratie par les sondages, ou la culture du micro-trottoir ; ce n'est pas celle d'instances citoyennes mûrement réfléchies et mises au travail.

Les quelques exemples français de jurys citoyens montrent qu'ils ne touchent pas réellement au pouvoir des élus du suffrage universel, puisqu'ils sont consultatifs et non-décisionnels. Les jurys citoyens donnent un avis, éclairent le décideur, mais c'est ce dernier qui choisit en dernier ressort. Certains pensent même qu'ils constituent des « *gadgets* » qui ne vont pas à l'essentiel : « *le partage du pouvoir* ». Ils vont moins loin que les « *référendums* », dans leur dernière mouture législative qui, eux, sont décisionnels, c'est-à-dire que la réponse au référendum a valeur de délibération. C'est bien pourquoi les élus en usent si peu.

Quelles sont la genèse et l'histoire des jurys citoyens ?

Aussitôt que l'on sort de France, la méthode comparative connaît des limites, car il faut tenir compte des difficultés de traduction (le même terme ne signifie pas la même chose partout). Il ne faut pas, non plus, minimiser les énormes différences culturelles.

Nous avons évoqué l'antériorité des conseils de quartier de Berlin, étudiés par Yves Sintomer (4). A regarder les choses de près, on voit qu'il ne s'agit pas vraiment de « *jury citoyens* », destinés à évaluer la politique des autorités, mais d'instances donnant aux habitants des quartiers défavorisés, une responsabilité décisionnelle dans l'attribution des subventions publiques. « *Il faut susciter une participation des milieux populaires à l'organisation de la ville* ». On est plutôt dans le registre de ce que l'on appelle, en France, « *les enveloppes de quartier* », à la rigueur dans le champ du « *budget participatif* », avec sa référence obligée à Porto-Allegre : une tentative de co-décision d'élus et de citoyens tirés au sort, sur un budget précis et, somme toute, souvent limité. Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes est aussi de cette nature, intéressante pour l'exercice élargi de la citoyenneté, mais ne constituant en aucun cas une menace pour le pouvoir politique ou administratif. De nombreux exemples de ce type pourraient être décrits dans des villes d'Amérique latine.

Les jurys citoyens cadrent mieux avec la tradition anglo-saxonne qu'avec la tradition latine. Ils sont plus difficiles à introduire chez nous. Nous ne sommes pas dans l'idéologie de « *l'empowerment* » (l'entrée en politique, l'accès au pouvoir de toutes les couches sociales et, en premier lieu de celles qui sont au départ les plus éloignés de la citoyenneté active). C'est pourquoi les exemples britanniques ou danois (les « *conférences de consensus* » alliant citoyens et experts et organisés le plus souvent au niveau national) semblent éloignés de notre culture. Pourtant, l'Espagne s'y est mise plus tôt que nous : « *jurys citoyens* » de Catalogne et du Pays Basque ; « *noyaux d'intervention citoyenne* », « *conseils citoyens* » qui « *donnent un avis motivé sur une question d'intérêt général* » et qui émettent « *un avis citoyen* », rendu public. Ce rapport est purement consultatif, mais les élus s'engagent à justifier leur décision. (5) Au Québec, l'intervention de groupes de citoyens tirés au sort est plus liée à la politique de la ville. (6).

En France, les expériences commencent à se multiplier. Elles illustrent, parfois, des dérapages par rapport à l'esprit des jurys citoyens, (on emploie le même mot, mais on ne fait pas la même chose). Evoquons-en quelques unes, sans exhaustivité.

Des « *conférences de citoyens* » ont été organisées, au plan national, en 2001-2002, généralement sur des questions environnementales, mais avec un poids excessif des organismes spécialisés et une dose homéopathique de citoyens de base tirés au sort. La région

Ile-de-France a opéré une sélection de 75 personnes pour constituer un jury citoyen. Mais il s'agit « *d'une sélection représentative, sérieuse et honnête* », et non d'un tirage au sort. Il fallait donner un avis sur la révision du Schéma Directeur Régional. En 2006, la région Rhône-Alpes a expérimenté un panel de 30 citoyens, tirés au sort, pour traiter de « *la place des citoyens dans l'évaluation des politiques* » (détails sur le site du département). Le Conseil général de la Meurthe-et-Moselle a fait tirer au sort 15 citoyens, les ont munis d'un dossier technique fourni, pour qu'ils donnent leur avis sur le thème controversé de « *l'arbre et la route* » (mai 2006, détails sur le site du département). Le département de l'Essonne, la ville de Bobigny font fonctionner des « *Observatoires des Engagements* », destinés à évaluer le respect de leurs engagements par les élus. Saint-Brieuc a mis en place un « *panel de citoyens* », en 2003, à propos d'un projet d'incinérateur (7). Le Pays de Guingamp en a fait de même pour éclairer un conflit local très vif relatif au traitement des ordures ménagères. Un jury, tiré au sort sur les listes électorales, a reçu un dossier technique très complet et s'est vu imposer des règles de fonctionnement très rigoureuses. Il a produit un avis motivé...

En conclusion, parmi le florilège des réactions négatives, donnons la palme à l'association des Maires Ruraux de France. « *Les jurys populaires, les référendums d'initiative populaire et autres gadgets de droite ou de gauche, sont avant tout destinés à amuser les foules, les recalés du suffrage universel et les associations locales créées ponctuellement dans le seul but de démolir les projets démocratiquement décidés par les élus* » (communiqué du 27 octobre 2006). On a entendu des propos plus véneneux, mais guère des propos plus significatifs de la nécessité de poursuivre le débat sur les rapports entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Les pédagogues de la démocratie ont du pain sur la planche. Ils devront démontrer que les jurys citoyens peuvent être « *une aide au pilotage* », « *un enrichissement de l'action publique et du travail des élus* », et non « *un instrument punitif et de coercition* » (Gilles Savary).

Georges GONTCHAROFF
administrateur de l'Adels
Revue "Territoires"

réactions et contributions : www.revueterritoires.wordpress.com

Pour aller plus loin.

- (1) « *Pourquoi ça ne va pas si mal* » Editions La Découverte, 2002.
- (2) Porte-parole de Ségolène Royal, communiqué de presse et argumentaire, du 24 octobre 2006, que l'on retrouve décliné sur tous les sites « *Désirs d'avenirs* ».
- (3) Voir son livre le plus récent : *La contre-démocratie ; la politique à l'âge de la défiance* ». Editions du Seuil, septembre 2006. Pierre Rosanvallon est « *ce doctrinaire de deuxième gauche* » dénoncé par Jean-Pierre Chevènement, comme inspirateur des idées participatives de Ségolène Royal.
- (4) Yves Sintomer et Eléonore Koehl « *Rapport final sur les jury citoyens berlinois* », juillet-août 2002. Institut Marc Bloch, à Berlin. Disponible sur Internet, rubrique « *jurys citoyens* » où l'on trouve beaucoup d'autres textes sur le sujet.
- (5) « *Les groupes de citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie participative* ». article d'Ismaël Blanco, dans la revue « *Mouvements* » : « *La démocratie à inventer* », N° 25, premier semestre 2005.
- (6) « *La ville, laboratoire des enjeux démocratiques contemporains* » de Louise Quesnel et Laurence Bherer, revue « *Politique et Société* », Université de Montréal, vol 25, N° 1 (2006).
- (7) Récit complet de cette expérience dans le journal de « *Territoires* », de mars 2004.