



## Les jurys de citoyens, un principe de consultation des citoyens fondé sur le sens commun et l'information

mars 2000

Les cahiers du DSU

Les jurys de citoyens ou « noyaux d'intervention participative » (NIP) – les appellations varient selon les pays mais le principe reste le même – sont peu connus en France. Hans Harms, sociologue et consultant indépendant, a réalisé tous les jurys de citoyens commandités en Espagne, ainsi que quelques uns en Amérique du Sud et en Allemagne. Il présente ici cette méthode et analyse les effets produits à partir de ses expériences.

Conçue en Allemagne dans les années 1970, cette méthode a pour objectif de faire intervenir des groupes de citoyens dans les processus de planification et de décision à différents niveaux (communal, national, international). Le jury de citoyens est un groupe de personnes choisies selon une **procédure aléatoire** et libérées de leurs activités quotidiennes pour une période limitée, afin d'élaborer des solutions aux problèmes, avec l'aide de « médiateurs de processus ». Le but du processus est de **produire des solutions opportunes, concrètes et socialement acceptables**, à partir d'un dialogue rationnel et informé. Cette méthode a été utilisée pour des objets très variés : conception de transports en commun, programmation d'équipements sportifs, impacts sociaux des nouvelles technologies de communication, réforme de la taxe sur la propriété, amélioration du système scolaire public, aménagement d'une bretelle d'autoroute, etc. Depuis sa première application en 1972 dans la ville allemande de Schwelm, le panel de citoyens a fonctionné cent soixante dix fois dans plus de quarante localités, notamment en Allemagne, en Espagne, aux États-Unis.

### DES CONDITIONS POUR GARANTIR LE « DÉSINTÉRESSEMENT » DES PARTICIPANTS

Les participants sont sélectionnés au hasard à partir des registres des habitants d'une commune les plus exhaustifs possibles. Ainsi toutes les couches sociales, groupes d'âges et les deux sexes ont la chance d'être représentés. Les participants sont rémunérés et assurent une présence continue : disponibilité pour absorber l'information nécessaire, travail sur objectifs. Les panels procèdent donc à l'inverse des référendums qui visent à réunir plus de gens pour prendre plus de décisions sur un nombre croissant de questions qu'ils connaissent mal. Outre le « sens commun » dont ils jouissent déjà, les jurés reçoivent toute l'information factuelle nécessaire et accessible (information pré-préparée, audiences avec des groupes d'intérêts, interviews avec des experts, visites sur le

terrain, etc.). L'augmentation soudaine des connaissances et des responsabilités modifie l'attitude des participants, qui deviennent capables de faire face aux experts si nécessaire.

Cette méthode offre la perspective d'une solution rapide et appropriée à des problèmes concrets. Il s'agit d'un travail intensif par petits groupes. Les opinions de la majorité s'alignent progressivement sur le point de vue qui émerge comme « le plus rationnel ». Les groupes prennent leurs décisions de façon autonome, c'est-à-dire sans la participation des modérateurs ou des experts.

Le projet moyen d'un jury de citoyens comprend six à dix groupes. Il y a déjà eu des projets à une échelle nationale allant jusqu'à vingt-quatre groupes travaillant sur le même problème suivant un programme identique de quatre jours. Plus il y a de groupes et moins il y a risque de corruption.

L'organisme public commanditaire confie la réalisation et la planification du projet à une organisation neutre, sans rapport avec le thème à traiter. Tous les intérêts concernés par le problème ont la possibilité d'exposer leur point de vue devant les citoyens participants.

Les jurys de citoyens impliquent des personnes qui ne veulent pas participer a priori. Dans ce sens ils sont presque le contraire des initiatives citoyennes ou des mouvements sociaux. Mais cette situation réussit à maintenir une certaine distance des participants par rapport à leur tâche. En distribuant à tous et au hasard le droit de prendre part au processus décisionnel, on s'assure que tous les intérêts organisés sont à la fois exclus et inclus. En limitant ce droit à une question spécifique et pour un temps limité, les intérêts individuels comme les ambitions carriéristes ou l'espoir d'une réélection peuvent être sinon neutralisés, du moins limités. De la même façon, le groupe qui prend la décision ne peut développer le moindre intérêt organisationnel en tant que groupe. Tout cela crée une situation dans laquelle les participants peuvent soutenir le bien commun.

### UN ATOUT : L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PARTICIPANTS

L'intérêt de cette méthode réside dans l'implication de citoyens de tous genres, à la fois concernant l'âge, la profession, la classe sociale, le quartier, etc. et naturellement le sexe. Cette formule est la seule dans laquelle la moitié des participants sont des femmes. Toutefois, certaines catégories de population sont plus réfractaires à ce type d'expériences. Par exemple, les personnes âgées, surtout lorsqu'elles ont dépassé

les soixante-dix, voire les quatre-vingt ans : malgré quelques participants très actifs et motivés de cet âge, on arrive difficilement à remplir le quota qui leur correspond. Même chose concernant les étrangers, surtout dans des populations peu intégrées et socialement discriminées, et également mais dans une moindre mesure pour les personnes à faible niveau de formation. En revanche, l'implication des jeunes, à partir de seize ans, a été très importante et satisfaisante dans ce type d'expériences. Cela démontre que les jeunes s'intéressent aux affaires publiques, même si leur participation politique (présence dans les partis, les syndicats, participation aux élections) est par ailleurs minime.

L'hétérogénéité du groupe, grâce à la sélection faite au hasard, augmente la qualité de cette expérience. Le « chef » se voit obligé de laisser de côté son attitude prédominante et le simple travailleur s'aperçoit que ses contributions ont la même valeur, son point de vue devient indispensable. Grâce à ce travail en groupes hétérogènes, les participants réalisent que leurs intérêts sont particuliers et changent de point de vue. Ce changement d'opinion permet un consensus entre les participants grâce à une appréhension plus rationnelle des besoins collectifs. Les participants du jury de Calafell en Espagne (quatre groupes sur quatre jours), par exemple, ont travaillé sur un projet de développement stratégique de cette ville touristique de la côte méditerranéenne. Ils se sont prononcés de façon unanime en faveur d'une réduction drastique de l'activité immobilière dominante, qui ne leur paraissait pas compatible avec un développement durable.

La neutralité de la procédure comme le consensus qui se concrétise dans les préconisations des rapports finaux, expliquent pourquoi celles-ci sont aussi bien acceptées par le reste de la population. Il est clair que ces décisions citoyennes sont de simples recommandations sans valeur juridique, mais toutes les expériences démontrent que ces recommandations ont été respectées en plus ou moins grande partie et que l'on n'est jamais allé diamétralement contre. Les décideurs sont conscients de ce que l'application de ce modèle permet de récupérer une partie de la confiance perdue envers les pouvoirs publics. Ne pas prendre en considération les résultats des jurys de citoyens ou même aller à leur rencontre provoquerait une rupture encore plus grave, parce que ces opinions ont un poids moral considérable.

### DES EFFETS BÉNÉFIQUES SUR LES DÉCISIONS PUBLIQUES ET LEUR LÉGITIMITÉ

Toutes nos expériences l'ont montré : les groupes foisonnent d'idées réalistes et bien formulées, un fait qui surprend toujours les spécialistes. L'identification de plans réalistes possède de surcroît l'avantage d'éviter les conflits politiques et sociaux qui risqueraient d'être longs et coûteux. Les « non impliqués » imaginent des solutions parfois plus rationnelles que ceux qui sont directement concernés (militants de partis politiques, lobbies et autres groupes d'intérêts spécifiques).

Tous les sujets ne sont pas aptes à être traités par un jury de citoyens. D'après le politologue Joan Font<sup>1</sup>, les thèmes qui exigent des réponses limitées et concrètes sont préférables ; par exemple, le jury de citoyens est plus adapté pour déterminer un tracé d'autoroute que pour établir des propositions sur les relations Écosse-Grande Bretagne.

La méthode du jury de citoyens a fait ses preuves dans la pratique. Elle permet d'obtenir une meilleure prise de décision, la réduction des erreurs de planification et les économies de ressources qui en découlent. C'est pourquoi elle rapporte beaucoup malgré son coût élevé.

Elle a également pour effet de donner de la légitimité aux décisions dans les contextes conflictuels, lorsque la polarisation politique est trop importante. Par exemple un jury de citoyens au Pays-Basque n'avait pas abouti à un consensus. En revanche, il a eu l'effet important d'éviter toute expression de rejet ouvert des décisions prises. Pour Joan Font, il est préférable d'entreprendre un projet de jury de citoyens avant que le thème à traiter soit pris dans le débat public et que trop d'enjeux et de conflits y soient liés. Mieux vaut l'utiliser en prévention, avant que la population se déchire sur un sujet. Les jurys ne doivent pas être contaminés par le débat passionnel et partisan de la rue, parce que le débat risque de primer sur la volonté de raisonner librement et rationnellement. ■

Hans HARMS

1. Professeur de sciences politiques à l'Université autonome de Barcelone, il a effectué des recherches sur ce sujet.