

Le pouvoir au peuple

Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative

Yves Sintomer



Table des matières

Introduction 7

- 1 **Une crise de la représentation qui n'en finit pas 15**
 - Les manifestations de la crise de légitimité 16*
 - Six causes structurelles 20*
 - Vers une démocratie médiatique ? 27*
 - Une contre-tendance 33*

- 2 **Le tirage au sort à travers l'histoire :
une démocratie du hasard ? 39**
 - Athènes : le tirage au sort comme outil démocratique 40*
 - Les usages du tirage au sort 41
 - L'idéal démocratique 45
 - Les Républiques italiennes : une procédure
de résolution des conflits ? 49*
 - Venise : un chef-d'œuvre de technique électorale 50
 - Florence : la quête du consensus 52
 - La disparition du tirage au sort en politique 59*
 - Une rupture dans la tradition républicaine 61
 - La politique comme profession 64

| | | |
|----------|--|------------|
| 3 | Une énigme historique | 67 |
| | <i>Le tirage au sort dans les jurys d'assises</i> | 68 |
| | Le modèle anglo-saxon | 68 |
| | La Révolution française et la création des jurys d'assises | 70 |
| | L'évolution des jurys au XIX ^e siècle | 73 |
| | <i>Une énigme politique</i> | 76 |
| | L'idéal de la similarité | 77 |
| | Consentement et exercice direct de la souveraineté | 78 |
| | Hegel, les jurys, la société civile | 80 |
| | Tocqueville : le jury comme instrument d'autogouvernement | 83 |
| | L'âge d'or du jury anglo-saxon | 84 |
| | <i>Tirage au sort, hasard et échantillon représentatif</i> | 88 |
| | Participation de tous ou échantillon « microcosmique » ? | 89 |
| | Calcul des probabilités, statistiques, jeux de hasard | 91 |
| | Représentation miroir et scission ouvrière | 96 |
| | | |
| 4 | Une floraison d'expériences | 101 |
| | <i>L'échantillon représentatif, un microcosme de la cité</i> | 103 |
| | Le triomphe des sondages d'opinion | 104 |
| | Une révolution dans la sélection des jurys judiciaires | 108 |
| | Une histoire croisée | 110 |
| | <i>Jurys citoyens, sondages délibératifs et conférences de consensus</i> | 113 |
| | Les jurys citoyens | 113 |
| | L'expérience berlinoise | 117 |
| | L'hybridation avec les budgets participatifs | 120 |
| | Les sondages délibératifs | 122 |
| | L'Assemblée citoyenne de Colombie britannique (Canada) | 126 |
| | Les conférences de citoyens | 128 |
| | | |
| 5 | Renouveler la démocratie | 133 |
| | <i>Légitimités, défis, controverses</i> | 134 |
| | Les logiques politiques du tirage au sort | 135 |
| | Former une opinion éclairée | 139 |
| | Représenter les citoyens dans leur diversité | 144 |

| | | |
|--|---|-----|
| | Mobiliser les savoirs citoyens | 148 |
| | La question du consensus et les frontières de la politique | 151 |
| | <i>Changer de République, changer de politique</i> | 154 |
| | Transformer la représentation, développer la démocratie participative | 154 |
| | Opiner, contrôler, juger, décider | 158 |
| | Un autre monde est possible | 164 |

| | | |
|--|------------------------------------|------------|
| | Références bibliographiques | 169 |
|--|------------------------------------|------------|

| | | |
|--|----------------------|------------|
| | Remerciements | 173 |
|--|----------------------|------------|

Introduction

« 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. »

Gustave 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.

Le 22 octobre 2006, lors d'une intervention publique à la Sorbonne, Ségolène Royal évoque la perspective d'une « surveillance populaire » de l'action des responsables politiques. « C'est une demande profonde des Français, souligne-t-elle. C'est pourquoi je pense qu'il faudra clarifier la façon dont les élus pourront rendre compte, à intervalles réguliers, à des jurys citoyens tirés au sort ¹. »

¹ *Le Monde*, 18 novembre 2006.

Quelques jours auparavant, un sondage avait révélé une nouvelle dégradation de l'image de la classe politique française. Dans ce contexte, la déclaration de Ségolène Royal fait l'effet d'une bombe. Et, de fait, elle déclenche des réactions d'une rare violence de la part de responsables que tout oppose par ailleurs. La droite conservatrice, dans un registre assez classique bien qu'un peu éculé, évoque les heures tumultueuses de la Révolution française. Bernard Accoyer, le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, se dit ainsi « interloqué et pantois » devant les « penchants robespierristes du PS »², tandis que le Premier ministre Dominique de Villepin estime que la mesure « ramène à des expressions d'un autre âge et souvent funestes », comme les Comités de salut public³. Renaud Dutreuil, le ministre UMP des PME, évoque les « sans-culottes de 1793 »⁴ tandis que Patrick Devedjian, le conseiller de Nicolas Sarkozy, feint de s'effrayer devant le « retour des "tricoteuses" »⁵. Sans se hasarder à des références historiques, son patron renchérit cependant en dénonçant une proposition « outrancièrement populiste »⁶. « Populisme » : le mot est lâché. François Bayrou, que l'on avait connu moins convenu, se joint au chœur et récuse une proposition qui « crée l'ère du soupçon » et une candidate qui, par là, « flatte les bas instincts » en répondant à la crise du politique par la « démagogie »⁷.

Curieusement, les candidats de l'UMP et de l'UDF à l'élection présidentielle de 2007 rejoignent alors une partie de leurs adversaires socialistes. Pourtant, en novembre 2002, à l'Assemblée nationale, Ségolène Royal avait avancé, au nom du groupe socialiste, que celui-ci défendrait « la République des citoyens en proposant d'intégrer dans la Constitution le principe de la démocratie participative et de développer la mise en place de contre-pouvoirs dans une démocratie adulte », évoquant notamment l'instrument des jurys de citoyens. À l'époque, aucun élu socialiste n'avait tiqué ostensiblement.

Fin 2006, dans le climat de campagne électorale interne, l'idée que des jurys citoyens pourraient évaluer l'action des élus dérange.

2 *Lefigaro.fr*, 24 octobre 2006.

3 *Nouvelobs.com*, 30 octobre 2006.

4 *Ibid.*

5 *LCI*, 23 octobre 2006.

6 *LCI*, 27 octobre 2006.

7 *Nouvelobs.com*, 30 octobre 2006.

N'entend-on pas André Laignel, secrétaire général de l'Association des maires de France, dire que la proposition de sa « camarade » de parti se situe « dans la veine de l'antiparlementarisme le plus sommaire » et qu'elle relève « d'une démagogie proche du populisme »⁸ ? Jean-Paul Huchon, le président socialiste de la Région Île-de-France, reprend ce terme à son compte⁹ tandis que Laurent Fabius dénonce « une espèce de populisme qui fait le jeu de l'extrême droite » avant de conclure, solennel : « Je pense qu'il est bon que les citoyens soient des acteurs, mais il n'est pas bon qu'ils soient des procureurs »¹⁰. Le jospiniste Jean Glavany s'indigne lui aussi, évoque à son tour le populisme et confie au *Parisien* que « rechercher à être populaire peut amener à être lâche »¹¹. Dominique Strauss-Kahn, plus mesuré, déclare cependant que « le mot "jury" est mal choisi », que de tels dispositifs pourraient entrer en conflit avec les instances élues et que l'on risque ainsi de « créer du désordre », ce qui « serait très dangereux »¹².

D'autres vont plus loin. À l'Assemblée nationale, le député de l'UMP Marc-Philippe Daubresse demande : s'agit-il de « mettre en place des tribunaux populaires à la Pol Pot ou à la Mao Tse-toung ? ». Brice Hortefeux, un proche de Nicolas Sarkozy, lui répond solennellement : « Ne l'oublions pas : à chaque fois dans l'histoire qu'on a voulu s'en prendre à des élus, c'est en réalité à la République qu'on a voulu s'attaquer, du général Boulanger à Paul Déroulède, des protagonistes du 6 février 1934 à ceux qui sous Pétain avaient voulu mettre en place des comités chargés de dénoncer les autorités locales qui faisaient preuve d'esprit républicain »¹³. Le député fabiusien François Loncle partage la même indignation, se demandant si cette proposition « ubuesque et grave » est « inspirée par Le Pen ou Mao Tse-toung »¹⁴. Mao ne pouvant répondre, c'est Le Pen qui s'en charge, récusant toute paternité en la matière et contre-attaquant : l'idée doit à l'évidence être combattue car « ce n'est pas en court-circuitant la démocratie représentative par des "jurys citoyens", autrement dit des

8 *L'Humanité*, 24 octobre 2006.

9 *Yahoo actualités*, 29 octobre 2006.

10 *Nouvelobs.com*, 30 octobre 2006.

11 *Lefigaro.fr*, 30 octobre 2006.

12 *Le Monde*, 26 octobre 2006.

13 *Reuters*, 24 octobre 2006.

14 *Lefigaro.fr*, 24 octobre 2006.

tirage au sort en politique, en particulier pour composer des jurys évaluant l'action des élus et les politiques publiques, constituait une voie prometteuse pour les démocraties contemporaines ? De telles instances participatives pourraient-elles constituer une source de démocratisation, un point d'appui pour une opinion publique plus éclairée et pour une action publique plus responsable — bref, pour une dynamique qui irait à rebours du « populisme » et de la « démocratie d'opinion » ? Quelles en seraient les conditions, quels seraient les défis à affronter ?

C'est à ces questions que cet essai tente de répondre. Pour mieux comprendre les enjeux du débat qui s'ouvre, le détour historique et sociologique est fondamental car il permet de donner une épaisseur temporelle et scientifique à une réflexion qui risque sinon de sombrer dans la confusion et d'en rester aux polémiques de surface. Sans faire œuvre d'historiens au sens propre, nous pouvons nous appuyer sur nombre de travaux historiques et croiser leurs résultats pour tenter de brosser à grands traits un tableau d'ensemble, incluant les Républiques antiques, médiévales, renaissantes et modernes. Nous pouvons aussi avoir recours à de nombreuses enquêtes sociologiques, menées personnellement ou rapportées par d'autres chercheurs. Nous serons amenés à parcourir des domaines aussi différents que le législatif, les procès d'assises, les statistiques, les débats du corps médical ou l'action dans les quartiers sensibles.

Nous prendrons d'abord la mesure de la crise de représentation qui frappe le système politique, dont nous nous attacherons à cerner les causes (chapitre 1). Puis, nous remonterons dans le temps pour comprendre comment, alors que la technique du tirage au sort a joué un rôle crucial dans les démocraties antiques, son usage s'est restreint aux jurys d'assises dans les démocraties modernes. Nous analyserons les sens de son utilisation politique dans l'histoire, depuis son âge d'or à Athènes jusqu'à son oubli dans les révolutions de la fin du XVIII^e siècle en passant par ses transformations dans les Républiques italiennes du Moyen Âge et de la Renaissance (chapitre 2). Nous nous attacherons alors à une énigme : comment comprendre l'éclipse partielle, durant deux siècles, de la sélection aléatoire des gouvernants politiques alors même que la technique est employée pour désigner les jurés des cours d'assises (chapitre 3) ? Ce qui conduira à une autre question : pourquoi le tirage au sort semble-t-il aujourd'hui légitime aux yeux d'acteurs de plus en plus nombreux, comme en témoigne son retour

actuel en politique dans les sondages délibératifs, les conférences de consensus ou les jurys citoyens ? Nous évoquerons plusieurs de ces tentatives et tâcherons d'en brosser un panorama global (chapitre 4). Nous reviendrons sur le sens de ces expériences contemporaines et il apparaîtra alors que la démocratie participative, loin de se confondre avec la démocratie d'opinion, peut au contraire être conçue comme une alternative à celle-ci dans un contexte marqué par le recul du rôle des partis politiques, et que les dispositifs fondés sur le tirage au sort peuvent y occuper une place importante (chapitre 5).

Dans la première justification philosophique de la démocratie qui nous soit parvenue, Protagoras expliquait, en parlant d'Athènes : « Quand il y a besoin de délibérer sur les affaires qui intéressent l'administration de l'État, on voit se lever indifféremment pour prendre la parole architectes, forgerons, cordonniers, négociants et marins, riches et pauvres, nobles et gens du commun, et personne ne leur reproche [...] de s'aviser de donner des conseils sans rien avoir appris d'aucune source et sans avoir eu aucun maître. C'est que, manifestement, on n'estime pas que cela s'enseigne » (Platon, *Protagoras*, 319d). Cette problématique peut-elle encore avoir une validité ? Le tirage au sort peut-il y contribuer ?

Ce livre invite à reposer les questions fondamentales de tout ordre démocratique : Quelles sont les sources de la légitimité politique ? Qui décide et que signifie concrètement la souveraineté populaire ? Quel est le sens de la représentation ? Comment délibérer et construire collectivement l'intérêt général ?

Yves Sintomer

Le pouvoir au peuple

Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative

La proposition de Ségolène Royal de mettre en place des jurys citoyens tirés au sort pour évaluer l'action des politiques a soulevé une tempête de protestations. À droite comme à gauche, responsables politiques et éditorialistes ont critiqué une mesure « populiste » et évoqué, péle-mêle, Pétain, la Terreur, Le Pen ou Mao.

Le tirage au sort a pourtant une longue histoire politique. Il constitue l'une des dimensions, trop souvent oubliée, du gouvernement du peuple. Inventé avec la démocratie à Athènes, utilisé dans les républiques médiévales et renaissantes, pour quoi a-t-il été réservé aux jurys d'assises dans les démocraties modernes ? Et pourquoi les expériences se multiplient-elles aujourd'hui à l'échelle internationale : jurys citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs, collèges tirés au sort dans les conseils de quartier et les budgets participatifs ?

Yves Sintomer montre dans ce livre incisif qu'un nouveau terrain politique est en train d'émerger. Face à la « démocratie » d'opinion et à sa fascination obsessionnelle pour les sondages, une démocratie participative s'invente où les citoyens et les mouvements sociaux peuvent prendre leur part.

Qui donc aurait à perdre si les citoyens pesaient réellement dans les prises de décision, si les élus devaient rendre des comptes devant des publics bien informés ? Si la politique retrouvait sa crédibilité, elle pourrait regagner plus de poids face aux forces du marché et aux pesanteurs bureaucratiques. Face à un *statu quo* intenable, plus que jamais, il devient urgent d'expérimenter.

Yves Sintomer est directeur adjoint du Centre Marc-Bloch (Berlin), professeur de sociologie à l'université Paris-VIII et chercheur au centre Cultures et sociétés urbaines (CNRS). Il a notamment publié, à La Découverte, La Démocratie impossible ? Politique et modernité chez

Weber et Habermas (1998) et, avec Marion Gret, Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie (2002, 2005).



La Découverte

www.editions-la-decouverte.fr
9 455, rue Abel-Hovavacque
75013 Paris



9 782071 514839

13 € ISBN 0782071514839

ouverture : FR