

Si les dispositifs « délibératifs », telle la convention citoyenne pour le climat qui doit rendre ses conclusions à partir du 19 juin, apparaissent aujourd’hui comme l’une des réponses à la crise des institutions, ils soulèvent néanmoins des enjeux de légitimité

Considéré, il y a peu, comme un ovni en politique, le recours au hasard apparaît aujourd'hui comme l'une des réponses, dans la vaste panoplie des outils de participation citoyenne, à la crise des institutions représentatives qui fragilise les démocraties libérales. Selon une enquête publiée en 2018 par des chercheurs belges en science politique, près de la moitié des personnes interrogées (47 %) se disent favorables à l'idée d'une chambre mixte composée de représentants élus et tirés au sort. Cet intérêt augmente chez les citoyens plus jeunes, les femmes, les moins fortunés et les moins diplômés – qui sont aussi les moins bien représentés dans le système actuel –, mais plafonne à 35 % chez les parlementaires.

13.06.2020 07:32

expériences, ou les organisent pour certains. Car en misant sur le hasard, la démarche rompt avec plus de deux siècles de théorie politique fondée sur l'élection comme mode de désignation légitime des représentants. La pratique des dispositifs citoyens soulève donc des questions fondamentales de philosophie politique, dans un contexte où la représentation est souvent perçue comme indissociable de l'élection : sur quelles bases juridiques fonder la légitimité des citoyens désignés par le sort ? Comment articuler leurs travaux avec les processus institutionnels habituels ? Existe-t-il d'autres formes de représentation que celle des élus ?

Longue tradition historique

C'est à tort que le tirage au sort est parfois désigné comme une innovation en politique. Il s'inscrit au contraire dans une longue tradition démocratique née à Athènes au IV^e siècle avant J.-C. : selon la formule d'Aristote était alors « considéré comme démocratique que les magistratures soient attribuées par le sort et comme oligarchique qu'elles soient électives ». La sélection aléatoire réapparaît ensuite au Moyen Âge et à la Renaissance, notamment dans les communes italiennes. Sa disparition est actée lors des révolutions du XVIII^e siècle, quand l'élection, d'abord censitaire, est choisie comme seule source de légitimité politique. Avec la mise en place du suffrage universel, elle devient alors le principal outil démocratique pour exprimer la volonté populaire, et sélectionner « les meilleurs pour gouverner le peuple », note Samuel Hayat, chercheur en sciences politiques au CNRS et historien des idées, auteur de *Démocratie* (Anamosa, 96 pages, 9 euros). « Dès ce moment, les gouvernements représentatifs ont pour but de remplacer une aristocratie de la naissance et du sang par une aristocratie du talent. »

L'éclipse va durer plus de deux cents ans avant que ne s'opère une réhabilitation, d'abord discrète, dans les démocraties libérales, à la fin du XX^e siècle. Dans les années 1970, des expériences de jurys citoyens sont menées en Allemagne et aux États-Unis. Au Texas, c'est à la suite d'un « sondage délibératif » que le gouvernement décide, en 1998, d'accroître la part des énergies renouvelables au détriment du pétrole. L'expérience la plus aboutie à ce jour reste celle des deux assemblées, la seconde entièrement tirée au sort, et la première aux deux tiers, qui ont conduit l'Irlande à modifier sa Constitution en 2015, puis en 2016, pour autoriser le mariage pour tous, puis l'avortement.

En France, la démarche se diffuse depuis une dizaine d'années, surtout au niveau local, « sans doute parce que les enjeux y sont moins politiques et qu'il est plus facile d'innover », souligne le professeur de sciences politiques Yves Sintomer, auteur d'une *Petite Histoire de l'expérimentation démocratique* (La Découverte, 2011). A Kingsheim (Alsace), l'ancien maire Jo Spiegel a réuni jusqu'en 2019 des conseils participatifs d'habitants dont 40 % étaient choisis de façon aléatoire, afin de coconstruire les projets de la commune avec les élus et des experts. A Saillans (Drôme), des habitants ont été tirés au sort en 2019 pour élaborer le Plan d'urbanisme local. Les élections municipales en cours ont aussi vu l'irruption de nombreuses listes citoyennes ou participatives, dont une partie des candidats ont été désignés par le hasard, dans une démarche inspirée du concept du municipalisme.

Stopper la reproduction des élites

Comment expliquer ce regain d'intérêt pour une procédure oubliée depuis deux siècles ? Dans un contexte marqué par une crise de défiance envers les institutions, une abstention électorale récurrente et la professionnalisation du politique, le recours au sort présente l'intérêt de rompre avec la reproduction des élites en « diversifiant les origines sociales, les expériences de vie et les manières de penser, quand l'élection sélectionne des profils bien spécifiques, plutôt masculins, blancs, et à bac + 5 », assure la politiste Hélène Landemore. « Les conventions citoyennes sont des outils pertinents pour mettre en évidence les compétences » des citoyens « qu'on n'entend pas d'habitude », abonde la philosophe Sandra Laugier, coautrice, avec Albert Ogien, du *Principe démocratie* (La Découverte, 2014). Le tirage au sort introduit « un concept fondamental de légitimité-humilité », note le chercheur en science politique Dimitri Courant, qui a suivi les assemblées citoyennes ayant abouti à la réforme constitutionnelle irlandaise : « Il confère suffisamment de légitimité pour pouvoir s'adresser à un ministre, mais préserve les participants de s'installer dans un rôle car il ne durera pas ».

Les citoyens sont d'abord formés par des experts d'origines diverses, puis associés non seulement au processus de décision, mais aussi à l'élaboration des solutions. En 2004, le chercheur américain en sciences sociales Scott E. Page a montré que la compétence collective d'un groupe, sous certaines conditions, repose moins sur les aptitudes personnelles de ses membres que sur leur diversité cognitive. Cette théorie suggère, appliquée aux pratiques démocratiques, qu'une assemblée tirée au sort a plus de chances de produire des décisions justes et intelligentes qu'une assemblée élue. « On s'y

expose à la diversité et on se débarrasse des logiques partisans, des lignes fixes, ce qui amène à évoluer », assure Hélène Landemore. C'est un outil « bien adapté aux sujets sociétaux, où le politique a du mal à s'en sortir, comme la fin de vie ou la dépénalisation du cannabis, note Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui accueille la convention pour le climat. Chaque participant arrive dans une logique de défense d'intérêts personnels. Le temps de la délibération amène à réfléchir collectivement, pour produire du consensus et du compromis ».

Selon l'enquête réalisée par l'OCDE, ces dispositifs sont d'ailleurs le plus souvent sollicités sur des sujets éthiques, « relatifs aux valeurs, où il n'est pas évident qu'il y ait une solution meilleure qu'une autre », constate Claudia Chwalisz. Les décisions concernent aussi plus souvent l'avenir à long terme et imposent de prendre en considération une autre échelle de temps, comme c'est le cas avec la crise climatique.

Si l'exercice dispose de nombreux atouts, les débats restent vifs sur sa légitimité démocratique. Puisque les participants ne sont pas élus, au nom de qui parlent-ils ? La question a été directement posée par un collectif de chercheurs indépendants aux membres de la convention citoyenne pour le climat. Une majorité d'entre eux a dit parler au nom d'eux-mêmes et d'autres personnes qui leur ressemblent. Nadia Messaoudi, 43 ans, mère célibataire de deux enfants, au chômage, à Golbey (Vosges), en fait partie. Rencontrée au cours d'une séance de la convention, elle se « réjouit » de « représenter à la convention les gens modestes et sans emploi, au RSA, et qui n'ont pas les moyens d'acheter du bio ». Elle a, dit-elle, « hésité avant d'accepter de participer car [elle] ne pensai[t] pas que c'était [s]a place ».

Pour coller au plus près de la diversité de la société, les organisateurs des panels citoyens recourent à un double mécanisme : les participants y sont certes tirés au sort, mais aussi sélectionnés en fonction de critères tels que la classe d'âge, le genre ou la profession. Un processus dont l'avocat Arnaud Gossement, spécialisé dans le droit de l'environnement, critique « l'opacité » et dont les critères devraient, selon lui, « être définis démocratiquement ». L'un des biais de ces assemblées, regrette-t-il, est en effet que « la sélection des participants repose sur le volontariat, avec le risque que seuls des citoyens déjà intéressés acceptent de s'investir ».

Instrumentalisation politique

Une critique partagée par l'association Fondation Sciences citoyennes, pionnière dans l'organisation des conférences de citoyens, qui déplore que la neutralité à l'égard de l'écologie n'ait pas été retenue lors de la sélection des participants à la convention pour le climat. « Une vraie difficulté », reconnaît Loïc Blondiaux, professeur de science politique et l'un des organisateurs de la convention. « Pour y remédier, on a été extrêmement rigoureux sur la diversité sociale car les personnes diplômées sont majoritairement intéressées par l'écologie. A l'arrivée, on trouve parmi les participants une diversité sans commune mesure avec celle des assemblées citoyennes élues. »

La nécessité de bonnes pratiques est cruciale. Le groupe international d'experts de l'OCDE en a listé onze « incontournables si l'on veut généraliser ces dispositifs », estime Claudia Chwalisz, qui constate « souvent l'absence d'informations pourtant essentielles dans les modalités d'organisation de nombreux dispositifs : comment les gens ont été tirés au sort, qui les écoute, qui rédige les propositions... Cela n'aide pas à inspirer confiance au public ». Parmi les règles, la transparence des pratiques de sélection et de pilotage, ainsi que l'ouverture des données, se révèlent capitales pour « gagner la confiance du public », de même que la diversité des experts et l'indépendance des organisateurs.

Car un autre enjeu majeur reste la délicate articulation entre dispositif citoyen et représentation issue des urnes. L'équilibre à tenir est subtil : il faut à la fois limiter les interventions des pouvoirs publics pendant les travaux, pour éviter qu'ils influencent les débats et transforment l'expérience en coup politique, et veiller à ce qu'ils soient suffisamment associés au processus afin que les recommandations finales ne soient pas enfouies dans un tiroir.

De fait, parmi les expériences menées à l'étranger à l'échelle d'un Etat, la plupart, à l'exception de celle de l'Irlande, sont restées lettre morte faute d'une articulation adéquate avec la représentation élue. En Islande, le projet de nouvelle Constitution élaboré en 2011 par une assemblée citoyenne a été remis aux oubliettes par le Parlement. En Colombie-Britannique, les propositions de 150 citoyens, réunis pendant près d'un an, ont été rejetées par référendum. Plus récemment, en Belgique, les recommandations du G1000, un vaste panel organisé en 2011 par une coalition d'associations et d'intellectuels pour repenser

le système politique du royaume, n'ont pas été suivies d'effets.

La fragilité de l'exercice tient le plus souvent à son absence de fondement institutionnel. A la convention citoyenne sur le climat, Arnaud Gossement préfère les outils de participation citoyenne qui existent déjà dans le droit français et qui « ont l'avantage d'intégrer des garanties et, surtout, des recours. C'est le cas, par exemple, des enquêtes publiques sur des projets ayant un impact sur l'environnement, et dont le nombre a été drastiquement réduit ces dernières années alors qu'il faudrait les renforcer ». Pour l'avocat spécialiste en droit de l'environnement, « si les recommandations de la convention ne sont pas suivies par les politiques, les citoyens n'auront aucun recours juridique : les suites dépendent de la seule volonté du président de la République. »

Remplacer le processus électoral

Difficile de prévoir en effet les suites qui seront données au travail des citoyens. Après avoir annoncé, au début du processus, une reprise « sans filtre » des recommandations sous forme de référendum, de projet de loi ou de règlement, Emmanuel Macron a semblé revenir en arrière en janvier. « Une forte dose d'engagement de la part des pouvoirs publics est une clé de la réussite d'un processus, affirme le politiste Loïc Blondiaux, qui prévient : « Une simple sélection de quelques mesures déjà en phase avec les projets gouvernementaux ne suffirait pas à faire de cette convention une réussite. Décevoir la promesse de départ peut induire un sentiment de trahison. »

Pour éviter l'instrumentalisation de cette pratique, une solution serait de la pérenniser et de lui donner un cadre institutionnel. L'idée fait l'objet de multiples publications en science politique : certains préconisent d'utiliser le hasard pour compléter le processus électoral, d'autres carrément pour le remplacer. « Le tirage au sort s'adapte au registre réformiste comme au registre révolutionnaire, c'est d'ailleurs sans doute ce qui en fait le succès », note Loïc Blondiaux. Dans un ouvrage collectif publié en 2019, *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance* (non traduit), les deux chercheurs américains John Gastil et Erik Olin Wright imaginent ainsi un système fondé sur deux chambres, l'une élue, l'autre tirée au sort. Yves Sintomer, de son côté, préconise la création d'une assemblée de 6 000 citoyens tirés au sort, à partir de laquelle pourraient être constitués des panels de 100 personnes pour travailler chacun sur un projet particulier. Le philosophe Dominique Bourg et cinq autres universitaires ont récemment plaidé pour une assemblée citoyenne du futur, chargée de réfléchir aux questions d'environnement et de long terme.

Moins ambitieuse, la réforme constitutionnelle de 2018, reportée à deux reprises, prévoyait en France de transformer la troisième chambre consultative, l'actuel CESE, en « Conseil de la participation citoyenne », avec la capacité de réunir notamment des conventions de citoyens tirés au sort. A défaut de réforme officielle, les citoyens ordinaires sont entrés par la petite porte. Le CESE invite depuis deux ans des participants tirés au sort à travailler aux côtés de ses membres officiels, issus de la société civile. « Les mentalités sur le sujet évoluent très vite. En 2015, je n'aurais même pas pu le proposer », estime son président, Patrick Bernasconi, pour qui « il est temps d'inscrire de nouveau l'institutionnalisation des dispositifs citoyens à l'agenda politique, car une démocratie a besoin de renouveler ses outils pour vivre ».

Une assemblée citoyenne permanente ? A l'automne 2019, la démarche a été adoptée pour la première fois en Europe à l'échelle régionale. Un conseil citoyen a été installé durablement par le Parlement de la communauté germanophone en Belgique, qui représente 70 000 habitants. Une instance consultative pour laquelle vingt-quatre citoyens tirés au sort se relaieront tous les dix-huit mois. A charge pour eux de s'autosaisir de thématiques et de proposer des recommandations aux parlementaires, qui « s'engagent à se saisir du sujet dans certaines conditions, ou à fournir une justification motivée ». Nul doute que ces travaux seront observés de près.