La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort: quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative?



Dans un contexte de crise de la démocratie représentative, que Dimitri Courant préfère nommer «électocratie représentationnelle», les assemblées citoyennes tirées au sort se multiplient. Face à leur notoriété grandissante, se pose désormais l'enjeu de l'institutionnalisation de ces innovations démocratiques qui permettent aux citoyens ordinaires de délibérer pour produire une «opinion publique éclairée». Ouvrent-elles la voie d'une radicalisation de la démocratie ou renforcent-elles la délégation de pouvoir? L'avenir du «nouvel esprit du tirage au sort» est encore incertain.

Née d'un malentendu, la forme politique que l'on qualifie de « démocratie représentative » semble aujourd'hui à la croisée des chemins. Après 200 ans de pratique, il apparaît qu'elle ne garantit ni la souveraineté du peuple ni la représentation de la diversité des catégories socio-économiques. Historiquement, en France et aux États-Unis, les pères fondateurs des républiques modernes n'ont jamais eu pour projet de donner le pouvoir au peuple et ont privilégié un système où les plus riches exercent le pouvoir[1]. Je préfère donc qualifier ce régime « d'électocratie représentationnelle » pour signifier que les élus ont le pouvoir et non le peuple qu'ils prétendent représenter sans pour autant en être représentatifs.

Si certains considèrent la crise de ce système politique comme consubstantielle, d'autres montrent une croissance récente des indicateurs de défiance : d'une part, la baisse du nombre d'encartés dans les partis et de la confiance envers les politiciens ; d'autre part, la hausse du taux d'abstention et des mobilisations sociales clamant que « les représentants élus ne nous représentent pas »[2]. De plus, outre les excès autocratiques des chefs d'État, le XXIe siècle révèle deux échecs patents de la démocratie représentative : l'accroissement des inégalités et l'extinction du vivant.

Les mini-publics tirés au sort, innovations démocratiques au succès grandissant

Face à ce constat sombre, des innovations démocratiques se développent partout sur le globe afin de mettre les citoyens ordinaires au centre de la vie politique. Les panels délibératifs tirés au sort, appelés mini-publics, sont l'une de ces innovations qui connaissent un succès grandissant. Chronologiquement, on peut distinguer six générations de dispositifs reposant sur la sélection aléatoire :

1. le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire français, plus ancienne et durable institution tirée au sort de l'histoire moderne (1969)[3],
2. les jurys citoyens et *Plannungzelle*, inventés simultanément aux États-Unis et en Allemagne (1970),
3. les conférences de citoyens, organisées par le *Board of Technology* du Danemark puis dans d'autres pays comme en Suisse par le TA-SWISS (1987),
4. les sondages délibératifs, mis en place par James Fishkin (1991)[4],
5. les assemblées citoyennes, lancées au Canada avant de se diffuser (2004),
6. les *citizens' initiative review*, visant à coupler délibération et référendum (2010)[5].

Malgré des différences notables, le principe de ces mini-publics est identique : permettre à un panel diversifié de « profanes » de délibérer dans des conditions optimales, souvent avec l'aide de facilitateurs, en auditionnant des experts aux avis opposés, afin de produire une « opinion publique éclairée »[6].

Un important développement des assemblées citoyennes délibératives

Le dispositif qui connaît actuellement le développement le plus important est l'assemblée citoyenne. Initié au Canada au début des années 2000 et rapidement exporté aux Pays-Bas, en Islande, en Belgique et en Irlande, ce panel délibératif réunit d'une soixantaine à plusieurs centaines de citoyens formant un échantillon diversifié censé représenter la population dans son ensemble.

Le cas irlandais est emblématique. En 2010, un collectif de citoyens a organisé des débats participatifs ouverts dans les principales villes de l'île afin de construire un agenda politique « par le bas ». Il a ensuite demandé à un institut de sondage de constituer un panel diversifié de 100 citoyens tirés au sort qui ont délibéré tout un

weekend sur les trois thèmes ayant émergé des réunions participatives. Une Convention Constitutionnelle composée de 66 citoyens tirés au sort et de 33 élus des différents partis politiques a ensuite été mise sur pied par le gouvernement pour délibérer sur 10 enjeux. Deux des trois propositions soumises à référendum ont été approuvées par la population : le mariage homosexuel et la fin de l'interdiction du blasphème. Par la suite, un nouveau dispositif, regroupant 99 citoyens tirés au sort, s'est réuni un weekend par mois pendant un an et demi afin de traiter de 5 enjeux : le droit à l'avortement, le vieillissement de la population, le changement climatique, les parlements et les référendums. Sous la pression de manifestations massives, un référendum a été organisé par le gouvernement en mai 2018 au cours duquel les Irlandais ont massivement voté en faveur de la légalisation de l'IVG, suivant ainsi la recommandation du panel tiré au sort[7].

L'année 2019 a vu les délibérations d'assemblées citoyennes dans de nombreux pays : France, Angleterre, Écosse, Pays-De-Galle, Espagne, Allemagne, Belgique et de nouveau en Irlande… Cette récente multiplication d'un dispositif onéreux à la notoriété grandissante présage-t-elle la future institutionnalisation de cette forme de démocratie délibérative ? Comment expliquer ce soutien pour les mini-publics, de la part d'activistes radicaux, mais aussi d'élus conservateurs ? En effet, les gilets jaunes réclamaient des assemblées tirées au sort, notamment pour réécrire la Constitution, et au même moment le Président Macron mettait en place le tirage au sort des conférences citoyennes régionales, dans le cadre du Grand Débat National[8], puis de la Convention Citoyenne pour le Climat.

De la légitimité-humilité des citoyens ordinaires

L'une des clés de compréhension essentielle de ce phénomène social émergent réside dans les cinq « principes politiques » du sort : l'égalité, l'impartialité, la représentativité, l'inclusion et la légitimité[9]. Tout en étant la plus cruciale, cette dernière est aussi très particulière : je la qualifie de « légitimité-humilité ». Les citoyens-représentants, n'ayant pas remporté d'épreuves, ne peuvent pas faire valoir une forme de supériorité sur les représentés, contrairement aux élus. Au niveau micro et individuel, de nombreux entretiens conduits avec des tirés au sort en Irlande et en France, révèlent que ces « citoyens ordinaires » se sentent légitimes pour exprimer un avis, mais pas pour trancher la décision finale. Au niveau macro, aucun panel tiré au sort n'a jamais eu, dans les faits, un pouvoir décisionnel, se contentant d'informer la classe politique et le « maxi-public », c'est-à-dire la population, avant que la décision ne soit effectuée par les élus ou bien par référendum[10].

Radicalisation de la démocratie ou gouvernementalité renforcée?

Ainsi, le tirage au sort produit des « représentants faibles » dont la légitimité est limitée. Ceci explique le soutien paradoxal dont bénéficie le tirage au sort. D'un côté, les démocrates et activistes radicaux pensent l'articulation des assemblées citoyennes avec des procédures de démocratie directe, tel le référendum d'initiative citoyenne (RIC), visant à rendre plus de pouvoir aux représentés. De l'autre, les élites voient dans les mini-publics une opportunité de donner les apparences de la consultation et de la démocratie à des opérations de communications sans pouvoir, les élus gardant la main sur la décision finale. Radicalisation de la démocratie ou gouvernementalité renforcée, vers laquelle de ces options tendra la démocratie au XXI^{e} siècle ? Et quelles formes institutionnelles durables s'offrent au tirage au sort délibératif ?

Quatre éléments de design apparaissent cruciaux:

1. Qui met à l'agenda et cadre le sujet de la délibération ? Initiative populaire, décision top-down, ou bien l'assemblée tirée au sort elle-même ?

2. Qui organise le panel ? Entité indépendante ou gouvernement ?
3. Qui est auditionné par le mini-public ? Citoyens mobilisés et chercheurs indépendants ou élus et technocrates ?
4. Qui ratifie la proposition de l'assemblée citoyenne ? Référendum, Parlement, ou l'assemblée tirée au sort elle-même ?

De la démocratie hybride à la démocratie directe, quatre institutionnalisations possibles

Quatre scénarii d'institutionnalisation de ce que pourrait être le « nouvel esprit du tirage au sort » se dessinent, renvoyant à quatre modèles de démocratie.

Premièrement, un *modèle de démocratie hybride* qui articulerait, en son sein, différentes formes démocratiques : délibérative, participative, active, élective, directe…[11] à l'instar du cas irlandais où l'assemblée citoyenne s'insérait dans un écosystème impliquant le Parlement, des groupes militants, et des référendums. Les élus gardent en partie la main sur l'agenda politique et le choix des sujets à traiter, mais certaines propositions du mini-public sont soumises à votation populaire.

Deuxièmement, un *modèle de consultation d'élevage*, dans lequel des assemblées tirées au sort purement consultatives sont convoquées selon le désir des élus pour leur faire des recommandations qu'ils ont toute latitude de rejeter s'ils le souhaitent. Ici, les mini-publics servent à construire un public contrefactuel « éclairé » pour délégitimer, d'une part, la « stupidité » d'un grand public « mal informé » ou « populiste » et, d'autre part, l'activisme « radical » de militants mobilisés. Les conférences citoyennes régionales du Grand Débat s'inscrivent dans cette tendance.

Troisièmement, un *modèle de clérôcratie représentative*, qui garderait la logique délégative propre à nos systèmes politiques actuels, où le peuple donne le pouvoir à des représentants plutôt que de l'exercer directement. La seule différence avec « l'électocratie représentationnelle » serait que le sort supplante l'élection comme mode de sélection des représentants, ce qui aurait au moins le mérite de permettre une réelle représentativité de la diversité de la population en termes d'âge, de sexe, de classe… Ce modèle n'a jamais vu le jour dans l'histoire, sans doute car il nie la légitimité-humilité en prétendant les tirés au sort supérieurs et capables de trancher seuls des décisions, ce qui semble aller à l'encontre des principes politiques d'horizontalité et de non-supériorité du sort.

Enfin un *modèle de démocratie directe*, dans lequel les assemblées délibératives seraient convoquées par une procédure d'initiative citoyenne (pétition et récolte de signatures), et leurs recommandations approuvées ou rejetées par référendum. Cela entre en résonnance avec les demandes de RIC des gilets jaunes, mais aussi avec le dispositif des *citizens' initiative review* (CIR), inventé aux États-Unis et récemment exporté en Finlande et en Suisse, permettant à un mini-public de délibérer en amont d'une votation populaire pour informer le maxi-public des tenants et des aboutissants du vote. Ce modèle évoque aussi d'une façon distante la pratique du tirage au sort de l'Athènes antique, où les assemblées tirées au sort ne prenaient pas de décisions et laissaient au *dèmos* dans son ensemble l'exercice du *kratos*, de la souveraineté.

La finalité du tirage au sort en devenir

Lequel de ces modèles deviendra dominant ? Assistera-t-on au développement de formes d'institutionnalisations différenciées selon les pays et les contextes ? Une tendance principale tendra-t-elle vers un renforcement de l'électocratie représentationnelle augmentée d'éléments délibératifs marginaux et sous contrôle, ou bien au contraire le XXI^{e} siècle sera-t-il celui de l'avènement de la démocratie radicale ? Il est encore trop tôt pour le dire, mais pour déterminer la direction du « nouvel esprit du tirage au sort » il faudra

observer les développements des assemblées citoyennes en cours ou en chantier. Le peuple va-t-il continuer à déléguer son autorité et à consentir au gouvernement de représentants ou bien va-t-il exiger d'exercer son pouvoir lui-même ?

En France, un élément de réponse viendra de la Convention citoyenne pour le climat. Deux options ont été envisagées par le président de la République : soit les propositions des citoyens tirés au sort seront soumises au gouvernement et/ou au parlement, soit elles donneront lieu à référendum. Lors de la première session de la Convention, le Premier ministre a laissé sous-entendre que l'essentiel des recommandations serait communiqué aux élus et seulement une minorité ferait l'objet « le cas échéant » d'un référendum. En réaction à cette déclaration, Cyril Dion, garant nommé par le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), a défendu l'idée que le référendum soit le débouché principal de la Convention qui devra décider les propositions soumises à votation populaire ou à examen parlementaire. L'avenir est encore incertain, le sort en est jeté.

Notes de bas de page :

[1] Francis Dupuis-Déri, *Démocratie, histoire politique d'un mot : aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux, 2013.

[2] Simon Tormey, *The end of representative politics*, Cambridge, Polity Press, 2015.

[3] Dimitri Courant, « Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire (1968-2016) », *Participations*, vol. 23, n°1, 2019, p. 61-91.

[4] James Fishkin, *When the People Speak : Deliberative democracy and Public Consultation*, New York, Oxford University Press, 2009.

[5] Katherine R. Knobloch, John Gastil, et Tyrone Reitman, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », trad. par Vincent Farnea, *Participations* 23, n° 1, 2019, p. 93-121.

[6] Dimitri Courant et Yves Sintomer, « Le tirage au sort au XXIe siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations* vol. 23, n° 1, 2019, p. 5-32.

[7] Dimitri Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 2019.

[8] Dimitri Courant, « Petit bilan du Grand Débat National », *AOC media – Analyse Opinion Critique*, 2019.

[9] Dimitri Courant, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », in Antoine Chollet et Alexandre Fontaine (éd.), *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe : un état des lieux*, Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018), 257-282.

[10] Dimitri Courant, *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies*, Lausanne, Les Cahiers de l'IEPHI, n° 72, 2018.

[11] Dimitri Courant, « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, n°373, 2019, p. 59-64.

Pour citer cet article :

Dimitri Courant, « La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort : quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative ? », *Silomag*, n° 10, déc. 2019. URL : https://silogora.org/la-legitimite-des-assemblees-citoyennes-tirees-au-sort/