

L'égalité démocratique à l'épreuve du tirage au sort

par Annabelle Lever

Pour beaucoup, les assemblées citoyennes tirées au sort sont l'instrument miracle pour restaurer la légitimité démocratique, prendre les bonnes décisions politiques et réaliser l'égalité entre les citoyens. Mais quelle égalité démocratique une assemblée issue du hasard incarne-t-elle exactement ?

Les assemblées citoyennes sélectionnées de manière aléatoire ont suscité beaucoup d'enthousiasme ces dernières années, tant chez les universitaires que chez certains membres du public. Elles ont également été fortement encouragées par l'OCDE dans ses rapports, en tant que base d'un type de politique démocratique plus délibératif, participatif et égalitaire.¹ Cependant, si ces assemblées ont beaucoup à offrir, les arguments avancés en leur faveur sont souvent exagérés et pas toujours cohérents. Étant donné que l'organisation et le fonctionnement de ces assemblées ne sont pas bon marché, il peut être utile d'examiner les principales revendications faites en leur nom, si nous voulons tirer le meilleur parti de leur potentiel en tant

¹ 'Innovative Citizen Participation and the New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave', OECD Publishing, Paris 2020 ; 'Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision-Making', (OECD Publishing, 2020) ; Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy, OECD Publications, 2021 ; et voir le site web de la "Fondation du tirage au sort" en Grande Bretagne.

qu' « instruments de démocratie » (pour adapter le titre d'un célèbre ouvrage sur les élections de l'éminent politologue américain, George Bingham Powell).²

Les assemblées de citoyens sélectionnées de manière aléatoire se présentent sous de nombreuses formes et ont été utilisées à des fins très diverses. Cependant, malgré leurs différences de taille, d'objectif, d'organisme mandataire et de résultat politique, les assemblées présentent certaines caractéristiques qui expliquent l'enthousiasme qu'elles suscitent. Les points essentiels pour notre propos sont les suivants : 1) les assemblées de citoyens, quelles que soient leur taille ou leur objectif, utilisent le tirage au sort pour constituer un organe délibérant composé de personnes ordinaires – plutôt que de politiciens professionnels ou d'experts politiques reconnus ou autoproclamés ; 2) les assemblées sont délibérément organisées de manière à incarner des valeurs démocratiques souhaitables, telles que l'équité, l'égalité, l'échange de raisons et le souci du bien commun ; et 3) les assemblées sont dirigées par des modérateurs professionnels et des experts sélectionnés de manière à ce que les membres de l'assemblée aient accès aux meilleures données sur les questions qu'ils doivent examiner et soient en mesure de discuter librement, sans hiérarchie, et dans un esprit d'entraide. De cette manière, on espère que les vertus des procédures démocratiques de ces assemblées résulteront en des décisions de meilleure qualité, en plus de légitimité politique, et en plus d'équité sur le plan moral, que les assemblées formées par d'autres moyens.

Pourquoi des assemblées aléatoires ?

La sélection aléatoire est parfois considérée comme un moyen particulièrement égalitaire et démocratiquement adapté de sélectionner des personnes pour une fonction par rapport à des formes de sélection basées sur le choix, telles que la nomination ou l'élection.³ Les loteries non pondérées donnent à tous les participants au tirage une chance égale d'être sélectionnés et protègent donc les citoyens contre les préjugés arbitraires, le favoritisme ou la négligence. Elles semblent donc être un moyen

² George Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, (Yale University Press, 2000).

³ Gil Delannoi, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?* Presses de Sciences Po, Paris, 2019 ; Philippe Van Parijs, Commentaire dans Van Reybrouck, David, Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, et Kristof Jacobs. 2014 ; Alexander A. Guerrero, 'The Epistemic Pathologies of Elections and the Epistemic Promise of Lottocracy', in *Political Epistemology* (ed. by Elizabeth Edenberg and Michael Hannon, Oxford University Press, 2021), p. 166-192.

équitable de distribuer quelque chose que beaucoup souhaitent et à quoi ils ont droit – comme un droit de parole sur des enjeux d'intérêt public – car les personnes n'ont pas besoin de montrer qu'elles ont les « bonnes » attitudes, relations, expériences ou ressources pour participer ni de prouver qu'elles sont « dignes » de déterminer la manière dont elles sont gouvernées. Et parce que les assemblées ainsi construites sont inclusives et ne sont pas contraintes par des exigences électorales ni par des liens partisans ou de classe, il est raisonnable d'espérer qu'elles parviendront à de meilleures décisions, ou à des décisions plus raisonnées, que celles que prendraient des personnes moins susceptibles de faire preuve d'ouverture d'esprit. Les assemblées de citoyens tirées au sort auraient donc apparemment des vertus particulièrement précieuses dans une démocratie, où l'on attend des citoyens qu'ils se traitent entre eux sur un pied d'égalité et qu'ils orientent les politiques publiques vers leur bien commun ou leurs intérêts partagés. Enfin, certains font valoir que les assemblées de citoyens peuvent avoir une légitimité démocratique dont les organes élus et nommés sont dépourvus, parce qu'elles sont composées de personnes qui ressemblent à la population – des gens qui n'ont pas consacré leur vie à la recherche du pouvoir et des fonctions politiques. Ainsi comprises, les assemblées de citoyens tirés au sort peuvent apparaître comme des compléments appropriés aux assemblées législatives élues, voire comme des substituts à celles-ci.

Pondérer le tirage au sort

Les différentes raisons de défendre les assemblées citoyennes aléatoires reflètent donc la variété des valeurs – morales, politiques, épistémiques – auxquelles les démocrates sont attachés. Cependant, cette variété est elle-même la source de plusieurs défis pour les assemblées de citoyens. Comme nous le savons maintenant, seul un très faible pourcentage des personnes invitées à participer à une assemblée répond favorablement à l'invitation initiale à participer. Le pourcentage précis varie en fonction de l'ampleur, de la complexité et de la durée de l'assemblée, allant d'une moyenne de 4 % pour les assemblées les plus importantes et les plus coûteuses (en temps et en argent) pour les participants, à 30 % dans quelques cas exceptionnels, avec une moyenne de 15 %, tous pays et formes d'assemblées confondus.⁴ — La volonté de

⁴ Vincent Jacquet, *Comprendre la non-participation : Les citoyens face aux dispositifs délibératifs tirés au sort*. Peter Lang, 2020 et "Explaining Non-Participation in Deliberative Mini-Publics." *European Journal of Political Research*, 2017; Jean-Michel Fourniau, "La sélection des mini-publics entre tirage au sort, motivation et disponibilité." *Participations*, no. HS (June) 2019, 373–400.

participer ne peut pas être tenue pour acquise, en raison du manque de temps et des priorités très différentes que chacun accorde à la participation politique. Il est bien sûr possible d'améliorer la participation initiale sans passer par la contrainte, mais une réflexion sur les motifs qui peuvent exempter du service militaire ou dispenser de l'obligation de juré – objection de conscience, soins urgents, obligations professionnelles, incapacités physiques et cognitives, incompétence linguistique – suggère que même les personnes qui pourraient être disposées, voire désireuses, de participer à une assemblée peuvent éprouver des difficultés à le faire dans la pratique.

Quand le tirage au sort n'est pas pondéré par des mesures correctives, l'égalité formelle des chances risque donc d'aboutir à des assemblées très différentes de la population générale, dans lesquelles les personnes socialement favorisées, les partisans et les personnes les plus confiantes dans leurs capacités pratiques et cognitives sont surreprésentées. Le tirage au sort garantit en principe que les personnes sélectionnées et capables de siéger ne présenteront pas toutes ces caractéristiques ; mais le temps, la confiance en soi et l'intérêt pour les affaires publiques étant des biens rares, en corrélation inverse avec les difficultés de la vie quotidienne, l'égalité formelle des chances peut coexister avec des assemblées fortement marquées par l'inégalité structurelle, même si celles-ci ne sont pas élues, mais tirées au sort.

La solution classique à ce problème prévisible consiste ou bien à faire suivre une première phase de sélection non pondérée d'une seconde phase utilisant un tirage pondéré, c'est-à-dire un tirage au sort basé sur un échantillonnage stratifié, afin de refléter les caractéristiques de la population qu'on aimerait représenter dans l'assemblée, ou bien à utiliser un échantillonnage stratifié aléatoire dès le départ. De cette manière, on essaye de garder les avantages du tirage au sort, mais de corriger les défauts des tirages au sort non pondérés. Par exemple, en vue de constituer l'assemblée sur le climat tenue au Royaume-Uni en 2020, 80 % des lettres d'invitation ont été envoyées aléatoirement dans tout le royaume, mais 20% n'ont été envoyées aléatoirement qu'aux lieux de résidence les plus désavantagés du pays. Parmi les réponses positives, on a ensuite sélectionné 110 participants en utilisant un échantillonnage stratifié pour créer une assemblée qui ressemble plus à la population générale que si tous les groupes sociaux avaient été invités au hasard au même rythme. L'assemblée qui en résulte est alors un microcosme de la population, selon une approche « descriptive » de la représentation politique.

En règle générale, l'échantillonnage stratifié est effectué en fonction de l'âge, du sexe, de la situation géographique et d'une certaine combinaison de revenus, d'éducation et de profession, et, parfois, comme en Grande-Bretagne, en fonction de « l'appartenance ethnique ». En principe, la stratification pourrait également chercher à représenter la diversité des opinions des citoyens sur les questions à débattre, comme lors de la sélection des assemblées sur le climat au Royaume-Uni et en Écosse spécifiquement (2020 -2021) ou toute autre dimension pour laquelle des statistiques sont disponibles. Ainsi, des assemblées de citoyens utilisant le même échantillon initial pourraient être radicalement différentes en fonction des critères de la sélection aléatoire utilisés lors de leur création. Non seulement les assemblées peuvent être très diverses, mais on peut penser que les résultats de leurs délibérations et le caractère de ces délibérations elles-mêmes risquent d'être très différents, même quand tous les membres s'efforcent d'être impliqués, constructifs, ouverts à la critique et aux autres. Par exemple, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) qui s'est tenue en 2020 en France a souligné à plusieurs reprises l'importance de persuader les Français de réduire considérablement leur consommation de viande, de poisson et de produits laitiers, et a proposé d'augmenter les options d'aliments végétariens dans les cantines publiques, afin de garantir qu'au moins deux options soient disponibles à partir de 2025.⁵ Mais, lorsque de nombreux enfants mangent chaque jour un repas végétarien parce que les cantines scolaires n'ont pas le droit de proposer des plats de viande halal ou casher, cette proposition semble bien timide. La proposition aurait pu être différente, si les minorités religieuses et culturelles avaient été mieux représentées au sein de la CCC.

Cependant, ce n'est pas parce qu'une assemblée nous ressemble davantage sur certains points qu'elle nous ressemble sur des points importants d'un point de vue moral, politique et épistémique. Les assemblées de citoyens sont généralement très petites par rapport à la population, et dépassent rarement 200 personnes. Même en utilisant l'échantillonnage stratifié aléatoire, la représentativité descriptive de l'assemblée ne peut s'appliquer qu'à un nombre relativement restreint de dimensions de la population. Les organisateurs devront donc décider quelles sont les caractéristiques essentielles de la population générale que l'assemblée doit à leurs yeux incarner, et reconnaître qu'une telle représentation se fera au prix de la non-incarnation d'autres caractéristiques de la population dans son ensemble, qui auraient pu être pertinentes pour le problème dont l'assemblée doit débattre. En bref, la randomisation n'empêche pas qu'il soit nécessaire de faire des choix moraux et

⁵ Rapport de la Convention citoyenne pour le climat. (21 juin, 2020)

politiques concernant l'assemblée à former, pas plus qu'elle n'exclut la surreprésentation des personnes disposées à participer, tant que la participation à l'assemblée n'est pas obligatoire.

Deuxièmement, l'emploi du tirage au sort pondéré pour former une assemblée représentative de la population selon certaines dimensions risque de diminuer l'attrait démocratique dont jouit le tirage au sort quand il n'est pas pondéré. Le tirage au sort pondéré implique que les individus n'aient pas une chance égale d'être sélectionnés. Il est donc faux de prétendre que les assemblées de citoyens créées à l'aide de l'échantillonnage stratifié donnent à chacun une chance égale d'être sélectionné, contrairement à ce que suggèrent les rapports de l'OCDE et plusieurs comptes rendus universitaires.⁶ En d'autres termes, une assemblée tirée au sort pour ressembler à la population ne sera pas une assemblée dans laquelle les gens ont eu une chance égale de participer, à moins de recourir à des formes assez draconiennes de participation obligatoire. Comme il existe de bonnes raisons démocratiques de ne pas s'engager dans cette voie, représentation descriptive et égalité des chances de participer sont antinomiques.

L'égalité dans un monde inégal

Quelles sont les conséquences de ces importantes mises en garde concernant les assemblées de citoyens sélectionnées au hasard ? Tout d'abord, il est difficile de savoir quelle importance accorder aux formes d'égalité générées par une assemblée utilisant le tirage au sort pondéré. Les assemblées de citoyens sont plus diversifiées en termes d'âge, de profession, de sexe et de géographie que d'autres organes au sein desquels les citoyens délibèrent et décident généralement de questions collectives – les syndicats et autres associations bénévoles, par exemple, ou même les expériences locales de démocratie directe, comme à Saillans.⁷ Compte tenu de l'objectif de

⁶ Voir Alessandro Bellatoni, Claudia Chwalisz and Leva Cesnultaityte (OECD. 2020. *Innovative citizen participation and the new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. Paris, France: OECD Publishing), qui insistent à la fois sur le fait que "les participants doivent être un microcosme du public dans son ensemble. On parvient à ce résultat par l'échantillonnage aléatoire à partir duquel on opère une sélection représentative et sur le fait que "tout le monde devrait avoir une chance égale d'être sélectionné" (Bellatoni et al., "Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making"). Le problème est le même dans tous les documents de l'OCDE sur la sélection aléatoire (OECD 2020, p. 118).

⁷ Maud Dugrand, *La Petite République de Saillans : Une expérience de démocratie participative*, (éditions de Rouergue, France, 2020).

représenter et de parler au nom de tous les citoyens, cet aspect est important. Toutefois, l'élément le plus égalitaire des assemblées de citoyens, à l'heure actuelle, réside peut-être davantage dans leur engagement en faveur de l'égalité délibérative entre les participants que dans les profils sociaux résultant de la combinaison de la randomisation, de la participation volontaire et de l'échantillonnage stratifié.

L'égalité dans la délibération passe par le partage d'informations impartiales et de bonne qualité entre tous les participants ; par le recours à des facilitateurs pour empêcher la domination, la manipulation et l'exclusion au cours de la délibération ; et, de plus en plus, par le recours à des évaluateurs impartiaux pour améliorer les assemblées futures. L'importance de ces aspects des assemblées de citoyens pour les relations d'égalité entre les participants et pour une éthique de l'égalité unissant les organisateurs, les experts et les participants ne doit pas être sous-estimée, car ils soutiennent la capacité des participants à se considérer comme des citoyens égaux, quels que soient les groupes sociaux auxquels ils appartiennent.

L'égalité démocratique ne signifie pas que les organes de délibération et de décision doivent être composés de membres de groupes sociaux proportionnellement à leur poids dans la population. Les philosophes politiques qui s'intéressent à la représentation des groupes, ou à la représentation adéquate des individus issus de groupes sociaux défavorisés, supposent souvent que nous devrions plutôt viser la présence d'un nombre *suffisant* de personnes défavorisées dans nos organes délibérants afin que leurs voix et leurs opinions soient prises au sérieux. Comme le dit Anne Phillips,

« la préoccupation sous-jacente n'est pas l'adéquation picturale – le corps législatif correspond-il à la population ? – mais les cas particulièrement urgents d'exclusion politique qu'un système de représentation "plus juste" cherche à résoudre.⁸ »

Par conséquent, il peut être préférable de surreprésenter des minorités particulièrement petites et vulnérables, alors qu'un groupe très important comme celui des femmes peut être suffisamment représenté sans que la moitié des membres de l'assemblée soient des femmes. La représentation des grands groupes en proportion de leur nombre implique en effet qu'une petite assemblée n'est pas en mesure de représenter tous les autres groupes. Les considérations relatives à l'égalité délibérative et à l'inclusion incitent donc à ne pas supposer que, pour traiter les gens sur un pied

⁸ Anne Phillips, *The Politics of Presence*, (Oxford University Press, 1998), ch. 2, p. 45 et 'Descriptive Representation Revisited', in Robert Rohrschneider and Jacques Thomassen (eds.) *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, (Oxford University Press, 2020).

d'égalité et les représenter de manière adéquate, il faudrait nécessairement les représenter proportionnellement à leur part de la population.

Randomisation, impartialité et bons résultats

Par ailleurs, ce n'est pas parce que nous pouvons créer une assemblée qui nous ressemble à partir d'un ensemble restreint et atypique de volontaires que les opinions, expériences et modes de raisonnement des membres refléteront nos diverses expériences, ou les perspectives morales et politiques de ceux qui n'ont pas été invités à participer à l'assemblée, ou qui n'ont pas voulu ou pu le faire. Par exemple, la Convention citoyenne pour le climat a surreprésenté les Franciliens parce qu'elle s'est tenue à Paris, sous-représenté les personnes n'ayant pas le baccalauréat et, comme elle n'a pas visé spécifiquement les groupes racisés, il est fort possible qu'elle ait sous-représenté les personnes pour qui l'urgence climatique touche avant tout les membres de leur famille et leurs amis dans d'autres pays.⁹ Il se peut donc que le groupe des femmes de la Convention ait été plus homogène, sur le plan des connaissances et des convictions politiques, que l'ensemble des femmes de la population française, même si les femmes ont été représentées à la Convention proportionnellement à leur nombre dans la population.

Si l'on s'intéresse à la diversité épistémique en tant que facteur permettant d'améliorer les délibérations et l'inclusion de perspectives pertinentes sur une question collective, il est donc possible qu'on doive surreprésenter les minorités dispersées sur le territoire, les larges groupes marqués par une grande diversité interne, tels que les femmes, ou encore les groupes dont les voix sont rarement entendues et qui sont particulièrement susceptibles de souffrir de la forme de subordination qu'Iris Marion Young a qualifiée d'«impérialisme culturel».¹⁰ La représentation adéquate de la diversité interne des groupes tels que les sans-abri, les très pauvres, les personnes relativement peu éduquées, les minorités racialisées et sexuelles par la présence d'un nombre suffisamment important de leurs membres à

9 Voir Fabre et al., "Who Are the Citizens of the French Convention for the Climate?". Cet article étudie la correspondance entre les positions adoptées par la Convention et l'opinion publique en France, et conclut à leur similitude générale. Toutefois, dans la mesure où les chercheurs emploient les mêmes « quotas » pour constituer leur échantillon de la population générale que ceux qui ont été utilisés pour constituer la Convention, la validité de ces quotas est présupposée, et non testée.

¹⁰ Iris Young, Five Faces of Oppression, in Justice and the Politics of Difference (Princeton University Press, 1990).

l'assemblée peut être nécessaire pour découvrir et exprimer publiquement les expériences et les jugements des membres de ces groupes.

L'impérialisme culturel signifie que les membres des groupes sociaux subordonnés sont souvent réduits au silence ou que leurs perspectives spécifiques sont dévalorisées, même si leurs membres ne souffrent pas d'autres formes d'oppression. Ainsi, créer une assemblée qui « semble correcte », pour ainsi dire, ne suffit pas à combattre l'injustice épistémique, la réduction au silence et la dévalorisation des groupes défavorisés, voire y contribue parfois. Il se pourrait qu'il faille instaurer une forme d'assemblée créée spécifiquement pour maximiser les chances de ces groupes d'être entendus, y compris au détriment de la représentation des membres des groupes plus favorisés. Il pourrait également s'avérer nécessaire de créer des opportunités spécifiques de délibération pour ces groupes au sein de l'assemblée, qui précèdent et succèdent aux délibérations en commun avec les autres membres, afin de s'assurer que la recherche d'assemblées qui « nous ressemblent » ne reproduise pas les formes de réduction au silence et de dévalorisation si caractéristiques de nos sociétés. Comme l'approche critique des inégalités sociales et politiques l'indique, il est très complexe d'assurer une représentation démocratique, quelles que soient les procédures utilisées pour former nos assemblées législatives.

Conclusion

Les expériences récentes d'assemblées de citoyens tirés au sort sont une source d'inspiration et nous rappellent que nombre de citoyens ont envie de participer avec d'autres à l'amélioration de leur société, en dépit de ce que peut avoir d'impressionnant la perspective de discuter de sujets controversés avec des inconnus et d'assumer des responsabilités collectives. Même si relativement peu de personnes initialement sélectionnées sont désireuses et capables de participer, le fait de savoir qu'il est possible pour les citoyens d'adopter des rôles aussi peu familiers dans les démocraties actuelles peut être enthousiasmant. Comme de nombreux citoyens veulent, à juste titre, apprendre les uns des autres – et pas seulement des experts reconnus – il est important de pouvoir multiplier ces occasions d'apprentissage, de délibération et de conseil entre les citoyens.

Il serait toutefois prématuré de dire que nous connaissons la meilleure façon d'organiser ces assemblées, ou que les pratiques actuelles correspondent à la meilleure

pratique démocratique. Comme nous l'avons vu, d'importantes questions se posent quant à la valeur morale, politique et épistémique des méthodes mises en œuvre pour constituer et organiser ces assemblées de citoyens. En résumé, si les pratiques existantes contribuent à élargir les possibilités de participation citoyenne à la délibération publique, la réflexion sur les défis posés à l'égalité démocratique dans un monde d'injustice structurelle montre qu'il est nécessaire d'explorer différentes manières de constituer et d'organiser ces assemblées.

Publié dans lavedesidees.fr, le 12 septembre 2023