

Laurence Morel

GIL DELANNOI & OLIVER DOWLEN (EDS.),
*SORTITION, THEORY AND PRACTICE**

GIL DELANNOI,
*LE RETOUR DU TIRAGE AU SORT EN POLITIQUE***

Sortition, *Theory and Practice* est un ouvrage en anglais rassemblant les textes de neuf chercheurs de différents pays, la plupart spécialistes confirmés du tirage au sort, extraits de leurs contributions à la première conférence internationale dédiée à cette question, tenue à Paris (Sciences Po) en novembre 2008. L'ouvrage est divisé en deux parties, composées chacune de 4 chapitres (introduits par des résumés et prolongés par de nombreuses notes de bas de page), et précédées de deux textes introductifs de Gil Delannoi et Oliver Dowlen. Une riche bibliographie en fin de volume recense les principaux travaux, récents ou anciens, sur le tirage au sort, ou considérés comme essentiels pour son appréhension. Dans l'introduction, les directeurs de l'ouvrage se livrent à des considérations sur l'actualité du tirage au sort (Oliver Dowlen, *The Modern Revival of an Old Idea*) et à un repérage de la théorie et de la pratique de l'instrument (Gil Delannoi, *Exploring the Boundaries of Theory and Practice*). La première partie (*Connecting the Past and Future of Sortition*) poursuit et approfondit le propos au travers d'une analyse historique et théorique du tirage au sort, assortie de propositions générales concernant une possible extension de son usage. La seconde partie (*New Perspectives connecting Theory and Practice*) ouvre de nouveaux horizons, avec des réflexions théoriques plus pointues sur le tirage au sort (envisagé comme système de *soft controlling* ou dans sa relation avec le concept de probabilité) et des propositions d'application à des domaines particuliers, allant des agences de régulation de l'État aux institutions de l'Union Européenne. Il est néanmoins possible de regrouper les différentes contributions autour de trois thèmes généraux : l'histoire et l'actualité du tirage au sort ; la caractérisation du procédé par rapport aux autres techniques décisionnelles et l'expression de sa variété dans

* Imprint Academic, UK (Exeter) and USA (Charlottesville), 2010, 181 pages.

** Fondapol (Fondation pour l'innovation politique, www.fondapol.org), décembre 2010, 34 pages.

des typologies ; les propositions d'application du tirage au sort dans la sphère politique ou administrative. Ces thèmes sont aussi ceux abordés par Delannoi dans son article, construit en deux parties : « L'état de la question du tirage au sort » et « Possibilités, promesses et dangers du tirage au sort ». Publié dans la foulée du livre, l'article complète utilement ce dernier en offrant une version française et plus approfondie des analyses de l'auteur. Surtout, il opère une sorte de recul critique sur le livre, avec la discussion des thèses qui y sont développées ou des travaux sur le sujet précédemment publiés par certains de ses auteurs. (On précisera, dans le courant de cette note si la référence à Delannoi renvoie au livre ou à l'article.)

Histoire et actualité du tirage au sort

Le tirage au sort *is not just a new idea*, souligne Dowlen en introduction, se référant à la fois à l'utilisation du procédé et à la littérature. L'« âge d'or » du tirage au sort a correspondu à la démocratie athénienne, où il était systématiquement employé pour le recrutement des charges publiques. Dans le chapitre 1 (*Reflections on Two Typologies on Random Selection*), Delannoi rappelle ce rôle joué par le tirage au sort à Athènes. Garant de l'intégrité du processus et instrument démocratique par excellence, il s'opposait à l'élection, perçue comme aristocratique et utilisée seulement marginalement, là où une compétence individuelle supérieure était requise, autrement dit pour les fonctions politiques les plus élevées : « Aux yeux des Athéniens, écrit Delannoi, il aurait été aussi absurde de tirer au sort les leaders que d'élire les jurés » (livre, p. 14)¹. Il explique un peu plus loin : « L'usage le plus développé [du tirage au sort] se fondait sur l'idée de compétence égale pour effectuer une tâche donnée et de participation obligatoire s'agissant de fonctions reconnues comme étant à la fois un honneur et une corvée » (livre, p. 17). Près de 15 siècles plus tard, le second moment fort de l'utilisation du procédé s'est situé durant les Républiques italiennes de la fin du Moyen Âge, en particulier à Florence. Le corps des citoyens parmi lesquels il était tiré au sort, composé des membres des fameuses « guildes » de commerçants et artisans, y était certes beaucoup plus restreint qu'à Athènes, et le nombre de charges effectivement pourvues de cette façon beaucoup plus réduit. L'élection et le tirage au sort étaient ainsi plus intimement combinés. Comme le souligne Yves Sintomer dans le chapitre 2 (*Random Selection and Deliberative Democracy: Note for an Historical Comparison*), où il retrace le fonctionnement politique de la République florentine, celle-ci n'était pas à proprement parler une démocratie comme Athènes. L'importance du tirage au sort la rendait toutefois plus proche

1. Les citations du livre sont traduites par moi.

du gouvernement direct que du gouvernement représentatif. C'était, selon les termes du contemporain Leonardo Bruni dans *De la Constitution de Florence*, un régime mixte, à la fois anti-démocratique et anti-aristocratique. La révolution libérale des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles écarte ensuite nettement le tirage au sort au profit de l'élection, mode de recrutement par excellence du gouvernement représentatif, mais il gardera un rôle important jusqu'à nos jours dans le domaine judiciaire, au travers des jurys populaires. Dans le chapitre 4 (*A Brief Survey of the Literature on Sortition : Is the Age of Sortition upon us ?*), Antoine Vergnes retrace cette histoire de la pratique du tirage au sort au travers des écrits descriptifs et historiques qui lui sont consacrés.

Le tirage au sort ne saurait donc constituer un objet nouveau pour la politique ou la science politique modernes. Pour autant, on assiste aujourd'hui à un véritable renouveau de l'instrument, soulignent les différents auteurs rassemblés dans ce livre. Du Canada à la Chine, observe Delannoi, les assemblées de citoyens tirés au sort, dotées de pouvoirs consultatifs ou servant de cadre à la tenue de sondages délibératifs (pour ne citer que les expériences les plus significatives) se sont multipliées. Ce qui ne veut pas dire, remarque Sintomer, que ces expériences ressuscitent en tous points celles du passé. Dans le chapitre 2, il relève les différences importantes séparant les unes des autres, comme l'universalité de la citoyenneté et le caractère ponctuel du recours aux assemblées de citoyens tirés au sort dans le contexte contemporain. Surtout, la signification du tirage au sort est très différente : dans le contexte athénien ou florentin, celui-ci visait, combiné avec la rapide rotation des charges, à assurer que chaque citoyen puisse *tour à tour* accéder à l'exercice du pouvoir. Différemment, l'usage moderne du tirage au sort vise à la constitution d'un échantillon représentatif (une notion inconnue des Anciens), censé former une sorte de *minipopulus*, selon l'idée avancée le premier par Robert Dahl et reprise ensuite par de nombreux auteurs, jusqu'à sa mise en pratique par James Fishkin². Il ne s'agit donc pas de donner à chacun la possibilité de gouverner, mais seulement une chance égale de gouverner. On reste dans le cadre de la représentation, les assemblées de citoyens tirés au sort faisant seulement office de contrepois aux institutions représentatives.

À ce renouveau de la pratique, qu'il faut donc entendre à la fois comme regain et rénovation, correspond également un renouveau de la littérature sur le sujet, dont Vergnes fournit une analyse à la fois quantitative et qualitative dans le chapitre 4. Après avoir identifié un corpus de plus de 200 textes sur le tirage au sort, ne retenant, à l'exception de quelques grands classiques, que ceux postérieurs à 1945

2. Robert A. Dahl, *After the Revolution ? Authority in a Good Society*, Yale University Press, 1990. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, 1991.

et en cinq langues (anglais, allemand, français, italien et espagnol), il distingue entre les travaux descriptifs/historiques, permettant de retracer les différentes phases et applications du procédé, et les travaux normatifs (défense du tirage au sort et exploration des possibilités de son extension). S'agissant de ces derniers, Vergnes classe les différents écrits selon le champ d'application envisagé : accès aux charges (assemblées de citoyens tirés au sort, recrutement par tirage au sort des pouvoirs exécutifs et judiciaires...) ; attribution des ressources, récompenses ou punitions ; décisions ou choix de politiques (« probablement le plus étendu des usages du tirage au sort mais le moins étudié dans cette littérature »). La nette augmentation de cette littérature normative dans la période récente et les nombreuses interactions entre auteurs et travaux, attestent selon Vergnes de la naissance d'une nouvelle « école de philosophie politique » autour de la question du tirage au sort, portée par des noms comme John Elster, Robert Dahl, Robert Fishkin, Benjamin Barber, ou encore les auteurs de ce livre.

Caractérisation du procédé et typologies

Afin de contribuer à la réflexion sur le tirage au sort dans le contexte actuel, les directeurs de l'ouvrage s'emploient à définir le procédé et à en répertorier les principales variantes. L'essence du tirage au sort, ce qui le caractérise par rapport à d'autres procédures de sélection, est *l'égalité des chances, autrement dit le fait que chaque résultat a la même probabilité d'être généré que tous les autres*³. Dans le chapitre 3 (*Sortition and Liberal Democracy : Finding a Way Forward*), Dowlen explique que le tirage au sort revient à effectuer une « rupture aveugle » (*blind break*), au sens où le procédé rompt avec les systèmes de choix traditionnels en excluant délibérément « à la fois la raison et le désir », ou encore « tout jugement humain et toute évaluation rationnelle », qui pourraient orienter ou manipuler le résultat et le rendre prédictible. Ainsi pour Dowlen, commente Delannoi dans son article, l'a-rationnalité étant la caractéristique par excellence du tirage au sort, elle doit être le critère pour choisir d'y recourir ou non : « Quand les calculs en tous genres, des plus rationnels aux plus passionnels, apparaîtront plutôt comme des obstacles que comme des atouts, alors le tirage au sort devra au minimum être considéré comme une procédure disponible et efficace » (article, p. 20). Cette situation se produit typiquement quand les alternatives en présence sont foncièrement équivalentes. Ainsi le tirage au sort est-il d'après Delannoi, qui prend l'exemple de certaines fonctions mi-administratives, mi-académiques dans

3. Peter Stone revient dans le chapitre 8 (« Lotteries and Probability Theory ») sur le critère d'égalité de probabilité en montrant que cela n'est vrai qu'au regard de l'une des différentes conceptions de la probabilité.

le domaine universitaire, « l'instrument par excellence de la rotation des tâches entre égaux » (article, p. 22-3).

Au-delà de cette définition essentielle, il existe cependant une grande variété de l'instrument, ouvrant « un champ immense pour l'exploration théorique et pratique » (Delannoi, livre, p. 8). Variété des usages d'abord : on pense souvent en premier lieu à l'usage du tirage au sort en politique, ou dans le système judiciaire, mais le procédé est applicable, et parfois appliqué dans de nombreux autres domaines, par exemple dans la sphère des choix économiques ou sociaux. Surtout, les manières de recourir au tirage au sort sont très variées. Pour rendre compte de leur diversité, Delannoi propose une typologie des « fonctions » et « valeurs d'usage » du tirage au sort. Au titre des premières, il distingue entre cinq fonctions : la constitution d'un échantillon représentatif en vue d'un sondage ou d'une expérience de démocratie consultative, délibérative ou participative ; la rotation organisée des charges, autrement dit l'attribution de postes assortie de leur renouvellement fréquent (comme dans le système athénien) ; la neutralisation des procédures, quand le tirage au sort a pour but de supprimer la compétition ou d'éviter le conflit d'intérêt ; l'allocation des ressources, s'agissant le plus souvent de remédier à une rareté extrême des biens à distribuer ou de satisfaire une exigence d'égalité dans leur processus d'attribution ; l'économie de moyens, le tirage au sort permettant une simplification et une accélération des procédures. Les « valeurs d'usage » correspondent aux objectifs que permettent d'atteindre, à des degrés divers, les fonctions recensées. Delannoi en identifie également cinq : la consultation, la délibération, l'impartialité, la participation et la réponse à la rareté⁴. En conclusion, il évoque une typologie plus large, alternative à la sienne, énonçant trois usages du tirage au sort : 1) l'attribution de postes, 2) l'allocation d'objets ou ressources (dans ces deux cas il s'agit de sélectionner des individus) et 3) le choix de politiques (sélection de politiques). Plutôt qu'alternative, cette typologie nous paraît compléter utilement, en amont, celle de l'auteur. Elle englobe effectivement tous les usages possibles du tirage au sort, à l'intérieur desquels se situent, comme autant de cas particuliers, les cinq fonctions énumérées par Delannoi, qui font le lien (au sens où elles permettent de mieux les discerner) avec les « valeurs d'usage » du procédé⁵. Plus exhaustive, plus simple, cette typologie trace aussi une ligne de partage plus pertinente entre les différents usages du tirage au sort,

4. Le lecteur francophone gagnera ici à se reporter à l'article de Delannoi pour une explication détaillée des fonctions et valeurs d'usage du tirage au sort (les secondes y étant d'ailleurs beaucoup plus longuement illustrées que dans le livre).

5. Ces fonctions pourraient sans doute être plus nombreuses. On notera également une certaine fragilité de la ligne de démarcation entre « fonctions » et « valeurs d'usage » du tirage au sort dans la typologie de Delannoi, la neutralisation des procédures et l'économie de moyens ressortissant à notre avis plus aux secondes qu'aux premières.

à partir de laquelle engager la discussion sur ses implications et l'impact de certaines modalités. Une distinction plus rigoureuse et plus systématique entre ces trois usages aurait permis à notre sens d'éviter une certaine tendance à la *synecdoque* tout au long de ce livre, autrement dit à nommer la partie (usage particulier du tirage au sort) par le tout (le tirage au sort en général), ce qui revient à généraliser à partir d'une déclinaison spécifique du procédé et génère parfois une certaine confusion pour le lecteur.

S'agissant de l'usage du tirage au sort en politique pour l'accès aux fonctions gouvernantes, Delannoi s'attache à préciser la relation du procédé avec la démocratie directe et la démocratie indirecte. On commencera par le citer : « La définition peut-être la plus juste du tirage au sort est celle d'un intermédiaire entre la démocratie directe et la démocratie indirecte⁶. Cela peut être expliqué par sa relation à la fois à l'égalité et à la souveraineté. Dans la démocratie indirecte, le peuple, qui est souverain, élit des représentants qui adoptent des lois. L'exercice de la souveraineté populaire est donc assez limité. Rousseau le décrivait comme ponctuel et sporadique. De même, l'égalité entre citoyens est restreinte et éphémère. Au contraire, dans la démocratie directe tous les citoyens sont égaux, tous agissent en même temps et forment un unique corps politique à l'occasion d'un référendum ou d'une « votation ». Ainsi, l'égalité, le champ, et l'universalité des procédures de démocratie directe sont-elles supérieures à celles de la plupart des systèmes de sélection par le sort. Par contraste, le type d'égalité qui caractérise le tirage au sort provient de l'implication en pratique de tous les citoyens dans une procédure donnant à chacun une chance réaliste d'être sélectionné un jour ou l'autre » (livre, p. 15-6). Ce « un jour ou l'autre », a-t-on envie de préciser ici, n'existe cependant que si les fonctions pourvues par tirage au sort sont renouvelées fréquemment, autrement dit s'il y a rotation fréquente des charges. Dans ce cas en effet le tirage au sort donne à chaque citoyen la possibilité concrète d'exercer, tour à tour, le pouvoir, et est très proche de la démocratie directe. Les Anciens, qui entendaient par « démocratie » la démocratie directe, ne s'y trompaient d'ailleurs pas puisqu'ils considéraient, comme on l'a dit, le tirage au sort assorti de la rotation des charges comme relevant de la démocratie. Sans la rotation des charges, la qualité démocratique du tirage au sort demeure ambiguë : il est plus éloigné de la démocratie directe car il ne fait accéder aux fonctions qu'un nombre restreint de citoyens, comme dans la démocratie représentative ; mais il est plus démocratique que cette dernière, car il donne à chacun, contrairement à l'élection, une égalité des chances d'accéder au pouvoir ; il est cependant moins

6. Delannoi est plus nuancé dans son article, où il écrit : « S'il fallait le [tirage au sort] qualifier comme procédure

politique, on pourrait dire qu'il est une forme procédurale singulière, irréductible à toute autre et, jusqu'à un certain point, intermédiaire entre démocratie directe et démocratie indirecte ». (p. 8)

démocratique que l'élection du point de vue de la souveraineté, car il ne permet pas au peuple de choisir ses gouvernants (et donc non plus de les contrôler). On ajoutera que le tirage au sort se rapproche aussi fortement de la démocratie directe quand il sert à constituer, dans l'optique moderne, une assemblée de citoyens formant un échantillon représentatif de la population.

Ce que montrent bien les propos ci-dessus concernant la relation du tirage au sort avec la démocratie directe et la démocratie représentative est qu'il est difficile de parler dans l'absolu. Les différentes modalités du procédé (ici la rotation des charges, mais il y a beaucoup d'autres variables) conditionnent fortement sa nature et ses implications. Ainsi, les auteurs de ce livre ont-ils raison de souligner que le tirage au sort est caractérisé par une grande variété, non seulement au niveau de ses usages, mais aussi de ses modalités, rendant difficile toute généralisation concernant ses effets, avantages ou inconvénients (même à l'intérieur de l'un des trois usages pré-cités). Delannoi multiplie dans son article les exemples de variations des effets du tirage au sort en fonction de ses modalités. S'agissant de son utilisation pour sélectionner des individus à des postes, il souligne notamment combien l'effet de participation peut varier, quasiment d'une extrême à l'autre, selon les détails de la procédure. Ainsi cet effet est-il amoindri quand la participation est filtrée, par exemple selon le critère de compétence. Pratiqué en contexte autoritaire, le tirage au sort peut même s'avérer une parodie égalitaire si le filtrage consiste à ne retenir que les citoyens triés sur le volet en fonction de leur adhésion au régime. L'effet de participation est également réduit, mais la teneur égalitaire du tirage au sort mieux sauvegardée, s'il faut faire acte de candidature et que la possibilité existe de récuser la sélection. En revanche, l'effet d'inclusion est maximal quand il y a à la fois obligation de participation et d'accepter la sélection. Plus démocratique, l'usage du tirage au sort est cependant alors moins libéral que dans le cas précédent, et peut avoir des répercussions dangereuses s'il revient à créer une égalité forcée masquant une situation de forte inégalité (par exemple de compétence). « Répétons au risque d'être fastidieux que le tirage n'est pas le même selon que la procédure ne concerne que des candidats ou s'applique à toute une population ; ou encore, selon qu'un « élu » du sort a la faculté de récuser son élection ou est forcé de l'accepter » (article, p. 31). Rien que ces deux choix de définition de la procédure donnent une grande élasticité à tout usage du tirage au sort, poursuit Delannoi, et peuvent le situer en des points très différents sur l'axe démocratique/élitiste et autoritaire/libéral. En pratique, remarque-t-il, le caractère plus ou moins contraignant du tirage est souvent déterminé par la difficulté de la tâche à accomplir : quand la participation et l'acceptation du résultat sont obligatoires, il s'agit souvent d'une tâche simple, prenant peu de temps, pour laquelle une part importante de la population sera mobilisée tour à tour. Nombre de tâches civiques ou administratives se rapprochent de ce type. À l'inverse, pour les tâches plus spécialisées, nécessitant compétence et motivation, le principe de candidature et/ou la possibilité individuelle de refuser la désignation par le

sort tendent à prévaloir. Delannoi met ici particulièrement en évidence combien l'argument majeur contre le recrutement par tirage au sort, à savoir le risque de faire accéder à des fonctions des individus non compétents, ignore les modalités permettant d'éviter cet écueil. Il suffit en effet, quand une compétence particulière est requise, de restreindre la population parmi laquelle il est tiré au sort (ou de donner aux individus tirés au sort les moyens d'accroître leur compétence).

Le tirage au sort est donc, selon la formule de Dowlen, un « procédé caméléon », fortement conditionné par les modalités de sa mise en pratique. La « flexibilité » du procédé, observe Delannoi, connaît cependant une exception : l'effet anti-corruption, conséquence directe de l'égalité des chances que le tirage au sort instaure, est garanti, quels que soient ses usages ou modalités. Dans le domaine du recrutement aux fonctions politiques, le tirage au sort, par rapport au vote, a ainsi des avantages évidents « en termes d'honnêteté, de neutralité et de prévention de la corruption » (livre, p. 25-6). Pour autant, précise Delannoi, « si le tirage empêche la corruption *ex ante*, il ne garantit pas son inexistence *ex post* » (article, p. 13). En d'autres termes, les élus du tirage au sort sont tout autant que ceux de l'élection susceptibles de se laisser corrompre dans l'exercice de leurs fonctions. La variabilité du procédé n'est en outre pas propre au tirage au sort : on pourrait en dire autant du vote, souligne Delannoi. Ainsi une élection peut être très égalitaire si tous les citoyens ont droit de voter et de se porter candidats. Elle l'est beaucoup moins si le suffrage est restreint et si seul un petit nombre d'individus remplissent les conditions d'éligibilité (article, p. 10). Delannoi a raison ici de relativiser cette apparente unicité du tirage au sort. Les modalités de l'élection sont également très nombreuses, comme en témoigne la grande variété des modes de scrutin et du droit électoral. Leur éventail s'est cependant rétréci au cours de l'expérience démocratique. L'alternative à peine évoquée par Delannoi n'est plus de mise aujourd'hui, avec la victoire du suffrage universel et les progrès de la liberté de candidature, même si l'implication réelle des citoyens dans l'élection, au niveau des candidatures comme du vote, est loin d'être à la hauteur du droit. De plus, l'éventail des usages de l'élection est plus restreint : elle ne sert qu'à la sélection des personnes (en pratique pour l'attribution de postes, même si en théorie ce pourrait être aussi pour l'attribution de biens). La situation du tirage au sort paraît en fait plus comparable à celle de la démocratie directe. Là aussi, les usages possibles sont plus restreints (même si les procédés de démocratie directe sont parfois « détournés » vers des questions de personne). Mais il est frappant de constater la ressemblance entre les analyses du tirage au sort et celles des instruments de démocratie directe ou semi-directe comme le référendum : problème de la compétence⁷ ; question du choix des modalités et de l'anticipation

7. Le problème de la compétence, notons-le, était posé aussi pour l'élection à ses débuts, mais en d'autres termes que pour le référendum ou le tirage au sort (question de la compétence du peuple

de leurs effets ; extrême flexibilité formelle de l'instrument ; et surtout, comme on verra plus loin, problématique de la combinaison ou complémentarité avec la démocratie représentative⁸.

Propositions d'application du tirage au sort dans la sphère politique ou administrative

L'intérêt de l'ouvrage est enfin de produire une réflexion sur l'opportunité et les modalités que pourrait recouvrir la diffusion du tirage au sort dans les institutions politiques ou administratives. La plupart des auteurs concordent pour une application graduelle du procédé, qui viendrait s'ajouter et non se substituer aux procédures existantes⁹. Dès l'introduction, Delannoi donne le ton : « Ma position est que le tirage au sort doit être un supplément, et non un substitut, aux arrangements existants, et que son usage ne saurait être confondu avec la panacée universelle. (...) L'une des opérations les plus mal avisées, à mes yeux, serait le remplacement d'une assemblée représentative par une nouvelle assemblée dont les membres seraient recrutés par tirage au sort sur une base similaire à celle du suffrage universel » (livre, p. 9) L'auteur s'en explique plus longuement dans son article : « Le fait qu'un échantillon très vaste (quelques dizaines de milliers de citoyens) ait, par simple tirage au sort, une représentation qui rend ses décisions potentielles quasiment identiques à celles de la population source pourrait, si l'on joint l'esprit d'économie à l'obsession de la représentation en miroir, mener à l'utopie tentante (et effrayante) du peuple en miniature. (...) On concilie ainsi en théorie les avantages de la démocratie représentative – qui délibère et produit des représentants à plein temps ayant le temps d'être mieux informés que le citoyen ordinaire – et ceux de la démocratie directe – qui court-circuite les intermédiaires. (...) Dans une autre version moins délibérative, on pourrait aussi supposer, dans un cadre de taille comparable, de limiter le rôle de ce corps politique à quelques votes, soit l'équivalent de quelques référendums annuels et représentatifs, au moins statistiquement parlant. Finalement, il ne serait pas irrationnel, dans ces conditions, de remplacer le vote de toute une population

pour choisir les gouvernants et non pour gouverner).

8. Je me permets ici de renvoyer à mon article sur le référendum de prochaine publication dans *Encyclopedia of Political Science*, Sage Publications, parution septembre 2011.

9. L'approche la plus « radicale » est sans doute celle de Barbara Goodwin, qui défend, dans *Justice by Lottery* (Imprint Academic, Exeter, 2005 [1st ed. 1992]), l'introduction du tirage au sort associé à la rotation des charges dans pratiquement tous les domaines de la vie sociale et politique. Comme on verra plus loin, la proposition de l'auteur dans l'ouvrage ici analysé est cependant beaucoup plus modeste que cette « alternative utopique » (selon les termes de Delannoi dans son article).

par celui d'un vaste échantillon. Cela serait plutôt rationnel mais finalement peu raisonnable : le résultat, en comparaison d'un vote de toute la population, ne serait certes pas souvent faussé (il serait presque toujours identique), mais le symbole de l'égalité de participation et l'expérience collective de son incarnation en un seul moment de délibération et de choix s'évaporerait. L'instrument démocratique deviendrait alors anti-civique » (article, p. 16-7). Ainsi, conclut Delannoï : « Le tirage au sort ne peut être substitué à la démocratie représentative (...) Les différentes logiques démocratiques doivent coexister, se compléter, qu'il s'agisse de démocratie indirecte ou directe (...). Le pire serait de croire qu'elles peuvent être confondues. À l'échelle nationale, une assemblée d'une taille conforme à celle des parlements, et de surcroît tirée au sort, ne peut être justifiée que comme organe consultatif parallèle. Et ne devrait probablement pas être établie sur une base aussi large que le suffrage universel, mais sur une base assez large tout de même, comportant une qualification par un minimum de sélection de compétence et de motivation » (article, p. 29)¹⁰.

À quelques variantes près, Sintomer articule une position similaire, tout en insistant de manière plus explicite sur le problème de la légitimité des assemblées tirées au sort, et par voie de conséquence, des décisions que ces assemblées pourraient être amenées à prendre. Bien que possédant leur propre légitimité (de par leur représentativité sociologique, l'impartialité du processus de sélection ou encore l'accent mis sur la délibération), ces assemblées souffrent inévitablement d'après Sintomer de ne posséder ni la légitimité du nombre ni celle de l'expertise. Elles ne sauraient donc être habilitées à légiférer ou trancher sur des questions de politique générale, et devraient se limiter à prendre des décisions sur des cas particuliers. Le mieux, poursuit l'auteur, est leur combinaison avec la démocratie représentative (parlements élus) et/ou participative (consultations populaires) : ainsi conçues seraient-elles en mesure d'apporter une amélioration décisive à l'efficacité et la légitimité des politiques publiques¹¹.

Les arguments qui reviennent le plus souvent sous la plume des différents auteurs pour justifier leurs propositions d'extension du tirage au sort sont l'impartialité du processus, grâce à laquelle il pourrait constituer un antidote à la corruption, et les ressources participatives qu'il contient. On citera en particulier Dowlen, qui souligne dans le chapitre 3 la capacité du tirage au sort « à protéger la procédure de sélection des agents de l'État des manipulations délibérées de la part de ceux qui veulent la contrôler à leur avantage¹² (p. 61...) ; et poursuit : « Une

10. On ajoutera que l'avantage d'une telle qualification serait aussi de réduire l'échantillon représentatif à une taille acceptable pour une assemblée.

11. Voir aussi Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

12. Souligné par l'auteur.

règle de base est que plus le tirage au sort pénètre au cœur de l'appareil d'État, plus l'État peut être considéré comme véritablement impartial » (p. 65). Ainsi, conclut Dowlen, le tirage au sort est-il apte à rectifier les tendances oligarchiques des démocraties modernes. Ce à quoi fait écho Gerhard Göhler dans le chapitre 5 (*Controlling Politics by Sortition*), en écrivant que le tirage au sort « devrait renforcer l'intégration des citoyens dans le processus politique et aller à l'encontre de la tendance des citoyens au rejet de l'engagement politique. (...) Cela sera de plus en plus nécessaire dans le futur » (p. 101).

Hubertus Buchstein et Michael Hein exposent quant à eux dans le chapitre 7 (*Randomizing Europe : The Lottery as a Political Instrument*) une proposition ambitieuse et très détaillée d'introduction du tirage au sort dans le recrutement des institutions de l'Union Européenne¹³. Assorti du principe de « proportionnalité dégressive »¹⁴, le tirage au sort serait susceptible d'intervenir efficacement à trois niveaux institutionnels cruciaux, écrivent les auteurs, pour réduire les « trois déficits communautaires » : le déficit démocratique, le déficit de transparence, et le déficit d'efficacité. Au niveau de la Commission, le tirage au sort de ses membres devrait légitimer la réduction de leur nombre, condition pour aboutir à une meilleure gouvernance : « Le tirage au sort fournit un moyen comparativement facile de générer une Commission plus petite avec des domaines de responsabilité politique organisés de manière efficiente et une meilleure capacité d'action politique » (p. 140). Au niveau du parlement, le tirage au sort des membres des commissions parlementaires, ainsi que de leurs présidents et rapporteurs, devrait permettre de réduire la corruption et l'influence des lobbies, que les auteurs attribuent à la longévité excessive des détenteurs de ces positions, perpétuellement reconduits dans leurs fonctions. Ainsi se trouverait également accrue l'égalité entre les membres du Parlement pour l'accès à ces postes. Buchstein et Hein recommandent enfin la constitution d'une *European House of Lots* de 200 citoyens tirés au sort, qui viendrait s'ajouter au Parlement Européen et serait dotée de pouvoirs substantiels en matière législative (adresse de recommandations au Parlement, à la Commission ou au Conseil ; droit de veto ; initiative législative et des modifications des traités en vigueur ; approbation des changements institutionnels de l'Union ainsi que de l'adhésion de nouveaux membres). Une telle chambre permettrait d'accroître la teneur délibérative et participative du processus de décision européen, affirment-ils. Elle souffrirait probablement à ses

13. On se référera aussi à l'ouvrage d'Hubertus Buchstein, *Demokratie and Lotterie : Das Los als politisches Entscheidungsinstrument seit der Antike bis zur EU*, Campus Verlag, Frankfurt, 2009.

14. Le nombre d'individus parmi lesquels il est tiré au sort serait pour chaque pays-membre dégressivement proportionnel à sa population. En d'autres termes, les grands pays seraient sous-représentés et les petits pays sur-représentés dans le *pool*, mais les premiers seraient tout de même garantis d'avoir un nombre supérieur de « tirés au sort ».

débuts d'une faible légitimité, mais avec le temps, ainsi que la diffusion du tirage au sort dans de nombreuses sphères de la vie politique et sociale, cette légitimité devrait augmenter. Cette proposition pour l'Union Européenne devrait servir de point de départ à une réflexion plus large sur le problème de la démocratie au niveau post-national, concluent Buchstein et Hein. Empruntant la problématique de Robert Dahl¹⁵, ils soulignent combien « L'émergence de régimes supranationaux comme l'UE pose la question de savoir si la *seconde transformation territoriale* de la démocratie, du niveau national à celui de la constellation post-nationale, réussira et, si oui, quel type de changement institutionnel sera nécessaire pour effectuer cette transformation » (p. 121). Il y a tout lieu ici de louer l'ampleur de vue des auteurs et l'effort constructif réalisé, aboutissant à un véritable *blueprint* pour la transformation des institutions européennes. On peut cependant se demander si la capacité du tirage au sort à résoudre du même coup les trois déficits communautaires ne tient pas de la solution miracle, habitués que l'on est par exemple à considérer démocratie et efficacité comme s'excluant mutuellement et devant faire l'objet d'un compromis. Par ailleurs, l'argument selon lequel le tirage au sort d'un nombre réduit de Commissaires européens permettrait d'améliorer la gouvernance est assez convaincant, mais ce qui est gagné d'un côté ne serait-il pas perdu de l'autre avec la création d'une seconde Chambre aux pouvoirs substantiels venant alourdir la procédure législative ? Enfin, même si les auteurs s'emploient à démontrer cet argument, on peut craindre que le tirage au sort des membres des commissions parlementaires ne soit contre-productif s'agissant de l'objectif affiché de combattre les lobbies : des individus tirés au sort, et qui n'auront donc pas forcément la compétence requise sur les sujets qu'ils auront à traiter, pourraient en effet s'avérer encore plus soumis à l'influence des lobbies que leurs prédécesseurs élus. Delannoi remarque également à juste titre qu'un effectif de 200 personnes pour cette Chambre ne serait pas assez vaste pour créer une assemblée représentative de la variété sociologique et nationale. Il se demande en outre quelle serait la langue de travail, soulignant que si c'est une langue unique, il faudrait alors soit une qualification, forcément élitiste, par la langue, soit une période d'apprentissage de plusieurs années entre le tirage et la prise de fonction.. Enfin, la question de la nécessité ou non d'une formation aux questions et mécanismes européens serait également posée. Quelles que soient ces importantes réserves, conclue Delannoi, de telles réflexions imaginatives ont le mérite de trancher avec les critiques purement négatives de l'UE (article, p. 31). On ne peut que souscrire ici à ce constat.

15. Voir Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven & London, Yale University Press, 1989.

Remarques finales

À ce point de l'analyse, quelques remarques nous paraissent utiles. La première est que la « philosophie » à la base de ces différentes propositions d'introduction du tirage au sort dans le recrutement du personnel politique reprend un filon bien connu de la science politique et du droit constitutionnel. Elle s'inscrit en effet dans une longue tradition, commencée avec Dicey en Angleterre ou Carré de Malberg en France, et que l'on retrouve aujourd'hui dans le *mainstream* des spécialistes de la démocratie directe¹⁶. Cette tradition conçoit les instruments de gouvernement direct (qu'il s'agisse du référendum, de l'initiative populaire, de la dissolution, du *recall*, ou enfin du tirage au sort) comme devant servir de contrepoids à la démocratie représentative. Elle incarne un courant que l'on pourrait qualifier de « pragmatique », refusant les chimères d'un régime absolument « pur » (la démocratie représentative) pour lui préférer un compromis entre plusieurs systèmes ou logiques différentes. Et si l'on voulait remonter encore plus loin, on dirait que ce courant plonge ses racines dans la théorie de la limitation des pouvoirs de Montesquieu¹⁷. Ainsi l'idée d'une chambre supplémentaire tirée au sort, en qui certains voient une « quatrième branche de gouvernement », n'est-elle pas sans évoquer la division du pouvoir législatif recommandée par l'admirateur du régime anglais pour garantir contre les excès de pouvoir¹⁸.

La seconde remarque est que ces propositions visant à instiller une « dose » de tirage au sort dans les rouages des systèmes politiques modernes pourraient transformer beaucoup plus radicalement ces systèmes que ne le laissent présager leurs auteurs. Même si formellement la démocratie représentative continuerait à prédominer, au travers de l'élection et du principe d'indépendance des élus, l'esprit de la démocratie directe pourrait pénétrer les institutions au-delà de toute attente. Qu'il nous soit permis d'abord ici d'exprimer quelque doute sur le risque, évoqué plus haut, que des assemblées tirées au sort ne jouissent que d'une faible légitimité. Surtout si, parallèlement, le rite de l'élection et du suffrage universel est maintenu, avec son lot de satisfactions symboliques. Il nous semble plutôt

16. Voir notamment de Dicey, « Ought the Referendum to be Introduced into England? », *Contemporary Review*, Vol. 57, April 1890 ou « The Referendum and Its Critics », *Quarterly Review*, Vol. 212, 1910 et, de Carré de Malberg, « Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1931, p. 225 et suiv.

17. La notion de *soft controlling*, par opposition à un contrôle de type hiérarchique ou *top-down*, utilisée par Göhler dans le chapitre 5, peut d'ailleurs être rapprochée du système horizontal de *checks and balances* prôné par Montesquieu.

18. On notera ici que Dicey voulait l'introduction du référendum en Angleterre en remplacement de la Chambre des Lords, qu'il jugeait devenue obsolète pour accomplir sa fonction traditionnelle de contrepoids à la Chambre des Communes.

qu'une telle assemblée, composée d'individus « comme les autres » recrutés selon une procédure hautement égalitaire, bénéficierait d'une très forte légitimité. Les jurys populaires recrutés par tirage au sort ont-ils jamais souffert d'un manque de légitimité ? On pourrait dire la même chose d'éventuelles charges publiques ou politiques recrutées par tirage au sort, en se demandant d'ailleurs si ce procédé était considéré comme illégitime à Athènes ou Florence. Non seulement la légitimité d'individus désignés par le sort ne devrait pas être contestée, mais il est probable que l'« ouverture » des institutions à ce procédé (comme d'ailleurs à tout autre procédé de gouvernement direct) conduise assez vite au renforcement de la légitimité de la démocratie directe par rapport à celle de la représentation, avec comme conséquence principale une perte d'indépendance des représentants vis-à-vis de leurs électeurs. Ainsi l'idée de « combinaison », d'équilibre, ou encore de contrepoids, chère aux conceptions exprimées dans ce livre, n'est-elle pas une vue de l'esprit sous-estimant la capacité de la démocratie directe à phagocyter les institutions ? On ne rappellera jamais assez que la Suisse a un système politique complètement dominé par la démocratie directe, très éloigné du modèle anglo-saxon de représentation. La perspective constante du référendum (obligatoire dans de nombreux cas) ou de l'initiative populaire (en matière constitutionnelle ou sur toute loi venant d'être adoptée par le Parlement), aboutit en effet en pratique à conditionner le travail des élus bien au-delà de ce que produit ailleurs le simple souci de la réélection. Ouvrir la boîte de Pandore de la démocratie directe, avec le tirage au sort ou d'autres instruments de participation, dans un contexte où la critique de la démocratie représentative n'a jamais été aussi forte (et est justement à la base de beaucoup de propositions d'introduction de ces techniques), pourrait donc amener à une progression inattendue de la démocratie directe dans les pratiques et la culture politiques. Ces observations ne se veulent en aucun cas une mise en garde contre le tirage au sort ou la démocratie directe. Elles visent seulement à souligner le fait que toute réflexion sur l'opportunité d'une extension des procédés de tirage au sort doit partir d'une bonne connaissance de l'instrument et de ses potentialités, à laquelle ce livre apporte une contribution précieuse, mais aussi, et peut-être avant tout, *d'un bilan des problèmes et des besoins actuels des démocraties* – à l'image de ce que font Buchstein et Hein à propos de l'introduction du tirage au sort dans le système politique européen ou au niveau supranational. S'il est vrai, comme on le lit ou l'entend souvent, que les systèmes politiques nationaux connaissent une évolution vers la démocratie d'opinion, ou vers la gouvernance (ce qui équivaut dans les deux cas à une perte d'autorité des institutions et des acteurs de la démocratie représentative), il n'est peut-être pas nécessaire (ni même souhaitable si l'on juge cette évolution négative) d'augmenter la « part » de la démocratie directe (tirage au sort ou autre procédé). Si au contraire les démocraties souffrent, comme l'Union Européenne, d'un déficit démocratique, que la relation entre le peuple et les élites s'est détériorée au-delà de ce qui est acceptable, alors l'augmentation de cette « part » peut effectivement

s'avérer nécessaire. On peut même avancer que le recrutement d'une assemblée par tirage au sort pourrait être un moyen de réintroduire le peuple dans les institutions, désertées par la baisse de la participation électorale, ou d'accroître le *turn-over* de la classe politique. Mais il faut alors également avoir conscience des inconvénients du procédé, susceptible de résoudre certains problèmes mais aussi d'en créer d'autres (comme l'irresponsabilité ou l'incompétence des « tirés au sort »), et être donc en mesure d'évaluer correctement ses implications ainsi que les facteurs de variation de ces dernières – tâche particulièrement compliquée, mais non moins nécessaire, comme l'ont bien montré les auteurs de ce livre.

Une dernière remarque, enfin, est que les propositions articulées dans ce livre, pour intéressantes qu'elles soient, se limitent à envisager l'application du tirage au sort au recrutement des postes publics ou des organes législatifs (assemblées de citoyens). Ne déroge à cette règle que Barbara Goodwin, dans le chapitre 6 (*Lotteries, Markets and Fair Competition*), qui propose de faire coexister le tirage au sort et les règles de marché dans l'attribution par l'État des marchés publics ou des contrats de services à des acteurs privés. La formule consisterait à tirer au sort entre les différents candidats ayant passé avec succès une première sélection. Là encore, c'est la combinaison avec d'autres procédures qui est privilégiée. D'après Goodwin, ce système devrait rendre les opérations d'attribution de marchés plus compétitives et permettre de combattre les oligopoles et collusions d'acteurs. Cette proposition est reprise dans son article par Delannoi, à qui il faut également savoir gré de formuler quelques propositions sortant du strict champ politique, comme le recours au tirage au sort pour pourvoir des postes en milieu universitaire, dont il loue la capacité à générer un « modèle d'une aristocratie sans intrigue », ou pour distribuer certains biens en situation de rareté (par exemple les logements). Mais la réflexion sur les applications non politiques ou non destinées à l'attribution de postes du tirage au sort reste assez embryonnaire. Il s'agit certes ici d'un ouvrage de politistes, en tant que tels difficiles à blâmer pour limiter leur étude au champ politique. En outre, l'attribution de postes correspond à la tradition la plus forte du tirage au sort en politique, commencée à Athènes il y a plus de vingt siècles, et continue à figurer le « secteur de pointe » du procédé, comme en atteste la multiplication des expériences d'assemblées de citoyens tirés au sort à travers le monde. Il reste que l'effort assez bien réussi pour montrer au lecteur la variété du tirage au sort créait peut-être une attente supérieure. S'il est vrai que le système politique est, selon la définition d'Easton, un système d'« allocation de valeurs » (au sens de biens et de normes), alors on comprend pourquoi une analyse des autres usages du tirage au sort, en matière de distribution de ressources et de choix politiques, fait sentir son absence dans ce livre. Une telle analyse gagnerait beaucoup à se placer à ce niveau « macro » du système politique et de ses fonctions, et pourrait progresser à partir de questions telles que : dans quels cas l'attribution de ressources par l'État (par exemple celles de l'État-providence) au moyen du tirage au sort peut-elle être justifiée ? Quelles sont les expériences déjà

menées en la matière ? De même, quelle pourrait être la justification du recours au tirage au sort, à première vue saugrenu, pour prendre des décisions politiques ou même adopter des législations ? En quoi ce système s'avèrerait-il meilleur qu'une décision par les acteurs politiques ou un référendum ? Le recours au tirage au sort pour l'allocation de ressources ou le choix de politiques peut-il constituer la solution optimale, et selon quels critères (justice ? intérêt général ?), ou n'est-il au mieux qu'un pis-aller, en cas d'impossibilité à désigner le bénéficiaire légitime d'un bien rare ou la politique la mieux adaptée à une situation ?

On ne saurait évidemment reprocher à ce livre de ne pas apporter de réponses à toutes ces questions. S'agissant d'une collection de communications à un colloque, centrées sur des aspects particuliers du tirage au sort, ce serait lui faire un faux procès. Notre intention n'est pas tant ici de critiquer que de montrer comment l'effort entrepris, déjà porteur d'une contribution scientifique importante, pourrait être prolongé dans le cadre d'une approche plus « globale ». Ce vaste sujet de réflexion politique et d'ingénierie constitutionnelle constitue un terrain de recherche prometteur. Ce livre y a déjà imprimé un profond sillon, et laissera sa trace, mais la théorie du tirage au sort et de ses possibles applications dans les démocraties contemporaines reste à faire. Il convient donc d'encourager les recherches sur ce thème, à commencer par les doctorats.

Laurence Morel

Maître de conférences en science politique à l'Université de Lille II (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales – CERAPS).