
DES DÉPUTÉS TIRÉS AU SORT

PROPOSITION ICONOCLASTE POUR
DES CITOYENS LÉGISLATEURS

Hervé CHAYGNEAUD-DUPUY

décembre 2003

Il y a urgence à faire du neuf en matière d'organisation de la vie politique ! Toutes les institutions, de la famille à l'entreprise, ont considérablement évolué, les institutions politiques non. Les principes posés au XVIIIème siècle apparaissent indépassables. Et pourtant, la démocratie tourne de plus en plus à vide. Les citoyens s'en rendent davantage compte que les élites. Résultat, ils se détournent de plus en plus de la politique. Elle n'apparaît plus indispensable pour définir la façon dont on entend « vivre ensemble ». Elle apparaît incapable d'imaginer et de construire un avenir commun. Chacun est donc tenté de se débrouiller de son côté et tant pis pour ceux qui ne sauront pas s'adapter au monde tel qu'il va.

Aujourd'hui, ne pas réinventer la politique, c'est condamner la démocratie. Elle persistera formellement mais la réalité du pouvoir sera ailleurs.

Alors, comment permettre aux citoyens de se replacer au cœur de l'action publique en étant impliqués dans la décision sur l'ensemble des sujets d'importance ?

Telle est la question à l'origine de ce petit livre.

Ecrit par un ancien élève de la rue Saint-Guillaume, il n'est pas un traité de sciences politique. Conçu par un consultant, il n'est pas une recommandation (encore que...). Elaboré par l'animateur d'un réseau de « citoyens entreprenants », il n'est pas un manifeste.

Mais en proposant d'adopter le tirage au sort pour désigner les députés, il veut bousculer les modes de pensée habituels, qu'ils soient ceux des universitaires, des politologues, des chroniqueurs autorisés...

Ce livre, par sa forme même, se veut un outil à penser l'impensable.

Il commence donc naturellement par s'interroger sur ce besoin d'aller au-delà des limites que l'on fixe habituellement au réformisme. Pourquoi faut-il sortir du cadre. En quoi ce bouleversement loin d'être une condamnation de la démocratie nous semble au contraire le moyen le plus sûr de la sauver en la réinventant. Vient ensuite un bref exposé de ce que pourrait apporter le tirage au sort, puis, parce que rien ne vaut la mise en situation, même virtuelle, pour illustrer un concept aussi éloigné de notre pratique, la présentation se poursuit par quelques scènes de politique-fiction. Enfin sont développées quelques réponses aux objections les plus couramment entendues depuis que l'auteur teste cette idée du tirage au sort.

Pourquoi le réformisme est-il inapte à résoudre la crise de la démocratie

Notre régime politique a toutes les apparences de la démocratie mais en est-il une ? Bien sûr, nous élisons nos représentants, le parlement vote la loi, le gouvernement est responsable devant le parlement, ... Toutes les formes de la démocratie sont scrupuleusement respectées. Mais lorsqu'on interroge un député ou un simple conseiller municipal, on obtient souvent la même réponse : « En tant qu'élu de base, je n'ai aucun poids. Mon assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement. » Un élu communal allait même plus loin en affirmant que sa position d'élu l'avait amené à cesser d'animer une association qui du coup se dévitalisait alors qu'elle avait justement contribué au renouveau du débat local avant l'élection. Il n'est plus rare d'entendre un ministre confesser qu'il n'a que très peu de pouvoir réel, que l'essentiel se décide ailleurs, à Bruxelles, sur les marchés financiers... ou même dans certaines ONG. Chacun sait plus ou moins qu'il en est ainsi, mais on s'en accommode finalement plutôt bien. Personne ou presque ne conteste un régime que tout le monde apprécie en le comparant aux autres possibles. Jamais la phrase de Churchill n'aura parue aussi vraie : "la démocratie est le pire des régimes à l'exception de tous les autres".

Une démocratie en trompe l'œil

Pourquoi nous contentons-nous d'une démocratie en trompe-l'œil, pourquoi acceptons-nous que le pouvoir soit en fait aussi faible ? Certainement parce qu'aujourd'hui la démocratie est justement vécue comme le meilleur moyen de limiter les empiètements du pouvoir sur notre liberté personnelle. On sait que deux conceptions de la démocratie coexistent: celle de la participation du peuple au pouvoir, celle de la protection des libertés individuelles face à tous les abus. Notre démocratie a choisi la seconde option et se réduit en fait aux droits de l'homme. Cette sacralisation de la liberté individuelle conduit à considérer que la politique nous est extérieure, qu'il n'est plus nécessaire de s'en préoccuper. Mais cet abandon a de redoutables effets pervers. La politique désertée par le peuple ne peut pas résister à la montée des autres formes de pouvoir et principalement du pouvoir économique. Des élus mal élus et peu légitimes ont peu de poids face à la financiarisation du monde. Et progressivement nous constatons que nous perdons collectivement prise sur notre destin. Notre avenir ne nous appartient plus. Notre préférence pour la liberté immédiate se

retourne contre notre capacité à déterminer un avenir voulu et choisi. Selon la formule de Jean-Claude Guillebaud, nous sommes en train de "désertier l'histoire".

Les voies d'une prise du pouvoir du peuple passent-elles par le réformisme ?

Dire de notre démocratie qu'elle est réduite à un trompe l'œil a longtemps été l'apanage des marxistes. Lorsqu'on ne l'était pas, on balayait de tels arguments vite rangés au rayon des lubies idéologiques. Libéraux ou socialistes, grandis dans la révérence aux mânes de Montesquieu ou de Rousseau, nous sommes pourtant de plus en plus nombreux à constater que la démocratie se réduit malheureusement à des faux semblants.

Nombreux sont les acteurs ou les observateurs du jeu politique qui dénoncent aujourd'hui avec force nos faux-semblants démocratiques. Il me semble intéressant d'en citer deux. Dominique de Villepin et Laurent Joffrin. Alors qu'il était au cœur du système politique français, à l'époque en tant que secrétaire général de l'Elysée, Villepin n'hésitait pas à dénoncer les trois apories de la démocratie française : "une démocratie sans peuple", "une pratique démocratique limitée au rituel de l'élection", "la guerre des légitimités entre législatif et exécutif".

Il disait avec force que nos dogmes fondateurs –suffrage universel, indivisibilité de la république, souveraineté nationale- ne parvenaient plus à assurer la représentation du peuple. Il admettait que "tous les régimes ont buté sur l'irrigation du haut par le bas et sur les carences de l'organisation de la société". Critiques aussi graves que lucides. Il est néanmoins aujourd'hui membre influent d'un gouvernement qui évite de s'engager sur ces questions sauf par l'évocation aussi rituelle que vaine de la proximité et par une relance fantomatique de la décentralisation.

Dans le "Gouvernement invisible" Laurent Joffrin a raison d'affirmer que "le peuple voit le pouvoir lui glisser entre les doigts". Tout son livre est une brillante analyse des dérives insensibles qui ont vidé notre pratique de la démocratie de toute emprise sur la réalité. "Le pouvoir excessif des marchés et des institutions non élues ne supprime pas la démocratie, qui garde ses formes et ses rituels. Elle la prive de contenu". Mais l'exploration des "voies d'une prise de pouvoir du peuple" qu'il annonce en introduction, tourne court. Seules les dix pages de sa conclusion y sont réellement consacrées.

Plus grave, les pistes proposées semblent bien éloignées de l'enjeu. Elles sont toutes souhaitables, de la limitation du cumul des mandats à

la réforme du Sénat en passant par la régionalisation. Le problème vient du fait qu'elles se contentent de restaurer l'édifice existant dont tout le livre a montré qu'il n'était plus en mesure de jouer le rôle qui lui avait été confié... à la fin du XVIIIe siècle. Laurent Joffrin a néanmoins raison quand il s'inquiète de la critique de la politique traditionnelle faite par les militants anti-mondialisation. Cette critique peut en effet nourrir le rejet poujadiste des élites... et contribuer paradoxalement au renforcement de l'oligarchie économique et médiatique qu'ils dénoncent par ailleurs.

Alors que faire ? doit-on, pour éviter le risque réel du poujadisme, faire "comme si", comme si la classe politique allait se réformer d'elle-même, comme si le passage par les partis et l'élection avait une chance de produire les effets escomptés sans qu'on ait rien changé à leur nature même ? Au fond personne n'y croit réellement et c'est ce qui produit le désenchantement actuel.

Sortir du conservatisme des procédures

De réforme en réforme ne voit-on pas que l'on risque d'aller à l'encontre du but recherché. On veut améliorer nos fonctionnements démocratiques mais on le fait à dose tellement homéopathique que les citoyens ne voient pas en quoi les réformes changent quoi que ce soit aux dérives actuelles. Les seules réformes institutionnelles qui ont été menées ces dernières années, réduction du mandat présidentiel, introduction de la parité, décentralisation ne sont pas à la mesure du besoin même si elles vont bien sûr dans le bon sens. On peut noter (et s'en alarmer) que les citoyens s'y intéressent peu. Le référendum sur le quinquennat, annoncé pourtant comme une réforme majeure n'a pas suscité d'affluence aux urnes. Aujourd'hui, certains proposent une VIème République qui n'est en fait qu'un retour au parlementarisme de la IVème. Voilà pourtant la réforme la plus radicale qui nous soit proposée.

Ne doit-on donc pas inventer de nouveaux paradigmes, s'aventurer sur des terrains encore peu explorés, en espérant que l'on y verra les perspectives ouvertes et non une idée dérangeante à rejeter sans examen ?

Comme la grande majorité des commentateurs, Laurent Joffrin affirme : "Il s'agit de renouveler la politique et non de s'y substituer". Et il ajoute : "le mépris des procédures traditionnelles, c'est le mépris pour le fondement même de la démocratie".

Je crains qu'en disant cela on ne contribue au désenchantement que j'évoque. Il faut oser dire au contraire que la démocratie ne se réduit pas aux procédures traditionnelles.

Il faut oser dire que ce conservatisme des procédures, parce qu'il empêche de remonter aux principes, bloque toute réelle refondation. Arrêtons de sacraliser les procédures ; sachons les soumettre à la critique ; faisons-les évoluer et, si nécessaire, imaginons-en d'autres ! Cessons de croire que tout a été dit une fois pour toutes à la fin d'un XVIII^e siècle qui a certes été brillantissime mais qui n'a été qu'une étape vers la démocratie réelle. Rester tournés vers la restauration de l'héritage des Lumières nous empêche de construire un modèle de démocratie adapté à notre siècle. Que je sache, ni Montesquieu ni Rousseau n'avaient comme projet de retrouver les règles et les procédures de la démocratie athénienne. Ils savaient qu'elles n'étaient plus adaptées à l'âge des grandes nations.

Nous savons aujourd'hui que l'âge des nations comme seule source de pouvoir est révolu. Il nous faut inventer la démocratie des sociétés à multi-appartenance dans lesquelles nous vivons désormais. Dans ces sociétés, nous devons trouver les moyens d'être citoyens dans la nation toujours prioritairement mais aussi, dans la ville et dans le monde et encore dans l'entreprise. Au moment de la chute de Jean-Marie Messier, Jacques Julliard avait raison d'écrire dans l'Observateur que le régime sous lequel nous vivons est "profondément bâtard : démocratie dans la cité, monarchie dans l'entreprise. [...] Deux siècles après le 10 août 1792 qui vit la chute de la royauté en France, il faut abattre la monarchie d'entreprise !".

Des "citoyens entrepreneurs"

Si le réformisme n'est pas à la hauteur de l'enjeu, par quoi faut-il passer pour renouveler notre démocratie ? L'idée de "refondation" chère à Jean-Claude Guillebaud me paraît la plus juste. Il faut repartir des fondements, réinterroger les principes sur lesquels nous avons construit nos pratiques mais que nous ne voyons plus. Ce travail, nous l'avons amorcé, à notre modeste échelle au sein des Ateliers de la citoyenneté, avec comme fil conducteur l'idée de la "citoyenneté entrepreneuriale". C'est avant tout un pari sur l'Homme. Nous ne croyons pas à une humanité vouée au repli et à l'indifférence à l'autre. En disant cela, je ne verse pas dans je ne sais quel irénisme, je pense au contraire avoir une vision claire de ce que sont les hommes et les femmes d'aujourd'hui. Ils ne sont pas idéalement altruistes mais bien à la recherche de leur bonheur personnel. Mais ce bonheur ils savent intuitivement qu'ils ne

peuvent l'atteindre seuls. Ils ont besoin d'être reliés aux autres. On peut lire sur ce point le livre particulièrement éclairant d'Alain de Vulpian, le fondateur de Cofremca-Sociovision qui a observé l'évolution des comportements des français depuis 50 ans.

Le développement de la citoyenneté entreprenante, tel que je le conçois, doit être vu comme un processus permettant de modifier la relation entre citoyens et politiques pour que les citoyens perçoivent qu'ils ont prise sur leur avenir et pour que l'action publique réponde plus efficacement au citoyen.

C'est à partir de là que je pose des questions déstabilisantes. Qu'est-ce qui empêche aujourd'hui cette relation de plain-pied des citoyens et des politiques pour questionner le fonctionnement des institutions et inventer ensemble des solutions qui prennent en compte la réalité vécue ? Pourquoi la démocratie participative, la proximité si souvent mises en avant produisent-elles aussi peu d'effet ? Pourquoi les citoyens adoptent-ils plus souvent des postures d'opposition et de revendication que de co-construction ?

Les réponses les plus courantes sont toujours des mises en cause de l'AUTRE : les citoyens se replieraient dans un individualisme indifférent aux enjeux du bien commun ; les élus seraient coupés de la réalité sociale. Ce qui me semble au cœur de la crise, c'est moins les attitudes de chaque acteur pris séparément que la dégradation de leur relation.

Le fondement de cette relation c'est l'élection. Or le vote est devenu un contre-pouvoir. Il n'est plus majoritairement un choix positif en faveur d'une politique ou même d'un homme (femme). Il est avant tout un acte de défiance et de sanction.

La conséquence que je vois est terrible : l'électeur devient l'ennemi de l'homme politique puisque l'enjeu n'est plus de convaincre de l'intérêt d'une politique mais de désamorcer des mécontentements, de déjouer des pièges (comme dans les vieux films américains, chaque politique doit avoir en tête cet avertissement : à partir du moment où vous êtes candidat, « tout propos pourra être retenu contre vous »). La relation avec l'électeur est de ce fait irrémédiablement viciée : toutes les préventions et les ruses sont bonnes pour amadouer l'électeur irascible, un mot non calculé et c'est la catastrophe. (Jospin a parlé de l'âge du président et plus rien dans sa campagne ne s'est passé comme prévu. Déjà Sarkozy, en parlant de discrimination positive, peut se demander s'il n'a pas tenu le propos de trop qui fait basculer l'opinion...).

Peut-on sortir de cette relation de défiance qui dénature le processus électoral ? Pour moi, le système est tellement contraint que je ne vois pas ce qui permettrait de recréer de la confiance. Le mandat unique est

souvent évoqué comme solution possible. S'il va dans le bon sens, je ne crois pas qu'il soit suffisant.

A titre personnel, je pense que nous devons introduire d'autres ingrédients aux côtés de l'élection pour que les citoyens aient prise sur les décisions. La démocratie athénienne en donnant des responsabilités multiples à des citoyens tirés au sort me semble avoir été une approche trop vite rangée au rayon des Antiquités (!) Pour ceux qui veulent creuser cette piste, je conseille la lecture d'un petit livre de l'historien anglais Moses Finley « Démocratie antique et démocratie moderne » (en poche chez Payot). Mon idée n'est pas de préférer la démocratie directe à la démocratie représentative. Je crois en effet à l'importance de la délibération collective pour élaborer des solutions acceptables (je ne suis donc pas un adepte du référendum qui oblige à trancher par oui ou non). Il me semble en revanche intéressant d'examiner l'hypothèse d'une cohabitation de citoyens tirés au sort (les députés) et de politiques élus (le président et son équipe gouvernementale) qui co-élaboreraient les textes de loi. Mais est-il possible d'émettre une telle idée sans être immédiatement étiqueté comme farfelu ou pire comme fossoyeur de la démocratie ?

Pour un « génie démocratique »

Nous vivons dans un monde étrange où l'on peut, en toute impunité, s'engager dans les voies périlleuses de la transformation génétique de l'humain mais où le début d'une réflexion touchant à nos règles démocratiques est tout de suite considéré comme sacrilège. Le génie génétique est licite, le "génie démocratique" est proprement impensable.

Ayons le courage de reconnaître que la restauration à l'identique de la démocratie est impossible et ayons donc le courage d'inventer. C'est utopique ? oui si l'on se place dans une perspective de court terme ; non si l'on se situe sur l'horizon du souhaitable. Les circonstances se chargeront de reprendre ce qui peut et doit l'être. Ce ne sont pas les hommes des Lumières qui ont fait la Révolution. Nul ne niera qu'ils l'ont préparée et marquée de leur empreinte.

L'utopie aujourd'hui ne serait-elle pas plutôt de croire que tout continuera toujours comme avant ? Cette illusion a emporté l'Ancien Régime. Prenons garde qu'il n'emporte le nôtre. Pas seulement ici en France mais à l'échelle planétaire.

Le génie démocratique à l'image de ce qu'est le génie génétique doit « bricoler » les gènes de notre démocratie pour que celle-ci s'adapte à

l'environnement social où elle se trouve désormais. Cette logique du « bricolage » est chère à des sociologues comme Jean-Pierre Worms qui recherche depuis des années les réformes, mineures en apparence mais porteuses de transformations profondes. Le problème vient de ce que personne ne porte ce type d'approche : les politiciens se méfient et les citoyens n'en voient pas spontanément la portée.

La désignation des députés par tirage au sort que nous proposons ici peut être considérée comme un de ces « gène de changement ». Mais ce gène a pour nous une visibilité beaucoup plus grande que les réformes qui ont été jusque-là préconisées comme la responsabilisation des cabinets ministériels ou l'élargissement de l'accès aux grandes écoles.

Si l'idée du tirage au sort entre en résonance avec l'attente de l'opinion pour de nouvelles approches de la politique, tout devient possible. A l'heure d'Internet et des réseaux, la place publique virtuelle ne peut-elle s'emparer de cette utopie ?

Proposition iconoclaste pour des citoyens législateurs

Comment sortir du paradoxe dans lequel s'enferme la démocratie contemporaine : demande toujours plus grande d'être impliqué dans les décisions et en même temps abstention en progression constante dans tous les scrutins ? La voie que nous proposons d'explorer consiste à remettre le citoyen au cœur du processus démocratique et pour cela de questionner toutes nos pratiques sans exclusive, y compris celle du suffrage universel.

La participation des citoyens à l'élaboration des choix collectifs doit et peut être repensée radicalement. Voici le chemin proposé.

Personne n'est encore allé au bout de la logique participative. La participation reste en effet cantonnée aux marges de la politique. De deux façons, les sujets sur lesquels on implique les habitants sont prioritairement les sujets locaux, comme si les sujets nationaux étaient trop complexes ou trop importants pour être débattus de cette manière ; les démarches participatives, quelle que soit leur forme, restent exclusivement consultatives, jamais décisionnelles.

En France, l'action publique passe forcément par la loi. Il est donc indispensable que l'opinion soit associée à l'élaboration de la loi plus directement que par l'élection tous les cinq ans de leurs députés. Faut-il, pour cela, suivre ceux qui proposent de relancer le recours au référendum pour adopter la loi ? L'ennui du référendum est qu'il se résume finalement à un choix binaire entre oui et non. L'avantage indéniable de la démocratie représentative sur la démocratie directe est de permettre la délibération et donc l'enrichissement progressif d'un texte. Le référendum d'initiative populaire, même s'il est de prime abord séduisant puisque ce sont les citoyens qui décident eux-mêmes, ne permet pas cette construction collective des solutions. Dans un monde complexe l'essentiel n'est finalement plus de savoir qui tranche en dernier ressort mais de disposer de moyens réels de contribuer à l'élaboration du compromis.

Tirage au sort

Pour concilier démocratie représentative et participation directe des citoyens à l'élaboration de la loi, ne doit-on pas innover radicalement ?

Nous proposons de réfléchir à l'introduction du tirage au sort pour désigner ceux qui font la loi : les députés. Le tirage au sort viendrait alors compléter (et non pas remplacer) le suffrage universel qui resterait en vigueur pour choisir le président. On continuerait également bien sûr à élire son maire, et tous les responsables des collectivités locales.

Nous présentons ici les principales incidences d'une telle introduction. Les aspects les plus techniques comme la ré articulation de la loi et du règlement sont traités dans la partie consacrée aux objections pour ne pas alourdir ce premier niveau de lecture.

Le tirage au sort des députés peut sembler incongru au premier abord. Pourtant, on trouve le tirage au sort aux origines mêmes de la démocratie et il est toujours pratiqué pour la désignation des jurys de cours d'assises. Ses avantages sont multiples. Deux sont assez évidents : la représentativité et la disponibilité.

Pour la représentativité, l'équilibre hommes/femmes se fait naturellement par la loi des grands nombres plutôt que par des techniques « paritaires ». De même, la réalité sociale est mieux traduite : plus de jeunes, plus de salariés d'entreprises, moins de fonctionnaires. Personne ne peut en effet être écarté a priori. Seuls seraient récusées les personnes qui, dans le système actuel, sont inéligibles.

Enfin, et ce n'est pas négligeable tant les travées vides de l'Assemblée discréditent la politique, les députés tirés au sort seraient entièrement disponibles, n'ayant qu'un mandat et pas de carrière à organiser, le mandat étant court (un an ?) et non renouvelable.

Réorganisation des institutions

Mais ces avantages, ô combien souhaitables, seraient peu de chose si cette introduction du tirage au sort ne portait en germe une réorganisation complète des institutions.

La logique du tirage au sort convient pour la désignation d'une Assemblée ; elle n'est bien évidemment pas adaptée pour choisir le

responsable de l'exécutif. Il ne s'agit plus là de représenter la diversité de la société mais de sélectionner un homme et une équipe porteurs d'une vision politique.

Pour redonner toute sa place à une Assemblée de citoyens, le régime « présidentiel », où chacun des deux pouvoirs, l'exécutif et le législatif, sont sur un pied d'égalité, apparaîtra vite comme une nécessité. La bipolarisation de l'exécutif qui se justifiait essentiellement pour maintenir le caractère parlementaire du régime, peut donc être abandonnée. Disparaîtrait ainsi la fonction de premier ministre, si ambiguë et si inconfortable sous la cinquième république.

Le Président, élu au suffrage universel comme actuellement, aura ainsi à composer avec une assemblée non partisane. Face à une assemblée mieux à même de traduire les attentes de la société, le président retrouve sa fonction première d'incarnation d'une vision et d'un projet politique. Il n'y a plus de cohabitation occasionnelle entre deux volontés politiques, il y a une cohabitation permanente et nécessaire entre la politique et la société.

Le tirage au sort des députés ne doit en effet pas conduire à une "dépolitisation de la politique", bien au contraire.

Le président ne sera plus élu sur un programme élaboré par compromis tactique entre plusieurs courants politiques appelés à composer une future majorité. Il sera élu sur une vision d'ensemble et quelques grandes priorités autour desquelles il aura réuni une équipe soudée, choisie parmi des membres éminents de la société et notamment ceux qui auront acquis une expérience publique dans les collectivités territoriales. L'élection actuelle ressemble trop à un plébiscite : on élit un homme, on s'intéresse peu à son programme et on ne sait pas qui va constituer son gouvernement. L'élection que nous préconisons se fera sur une série de grandes orientations, limitées en nombre et sur une équipe gouvernementale dont la composition aura été annoncée au moment du dépôt des candidatures.

Le programme d'action du gouvernement, actuellement défini lors du discours d'investiture du premier ministre, sera élaboré après un débat approfondi avec l'Assemblée des citoyens. Il sera donc un premier compromis entre les orientations du président et les attentes sociales exprimées par les députés. Une distinction claire sera faite entre ce qui relève de la loi et ce qui relève de l'action gouvernementale. Le

programme législatif sera limité aux textes de portée générale laissant à l'Assemblée le temps nécessaire à l'évaluation des programmes d'action gouvernementaux.

L'initiative parlementaire de la loi, pourtant un des fondements du régime parlementaire, a été sévèrement limité dans la pratique. En effet, aucune proposition de loi ne peut venir à l'ordre du jour des assemblées si le gouvernement n'est pas d'accord. On voit ainsi se développer une pratique résiduelle du droit d'initiative largement perverse : lorsqu'un gouvernement souhaite qu'un débat s'organise sur un sujet qu'il ne sent pas porteur dans l'opinion mais qui permet néanmoins de donner des gages à sa majorité, il laisse les députés déposer une proposition de loi. C'est ainsi que s'est engagé le débat sur le PACS.

Il nous semble donc important de redonner une place à l'initiative parlementaire, mais selon des modalités renouvelées qui tiennent compte du fait que l'assemblée nationale est désormais une assemblée de citoyens tirés au sort. Il est en effet impossible de donner l'initiative politique à une assemblée qui n'est pas porteuse d'un projet politique. L'assemblée est là pour permettre de confronter le projet politique de l'équipe présidentielle à la réalité des attentes sociales pas pour proposer un projet concurrent. L'initiative est donc indirecte. Elle consiste à choisir de mettre ou non à l'ordre du jour des saisines émanant des groupes sociaux et des corps intermédiaires inscrits auprès du Parlement (partis, mais aussi syndicats, ONG, fédérations associatives...). Une saisine d'initiative populaire pourrait également amener les parlementaires à décider s'il y a matière à légiférer sur un sujet ayant fait l'objet d'une pétition signée par un million de citoyens. En revanche les députés tirés au sort ne pourraient pas de leur seule initiative présenter un texte. On éviterait ainsi le risque d'adoption d'un texte de circonstance (le retour de la peine de mort à la suite d'un crime particulièrement odieux par exemple).

Enfin rappelons que deux garde-fous institutionnels éviteraient les dérives législatives. Le président, comme dans les régimes présidentiels traditionnels disposerait du droit de veto sur un texte adopté par l'assemblée. Enfin le contrôle de constitutionnalité serait maintenu.

Le rôle des partis est transformé : les députés n'ont pas à s'affilier à un groupe politique, les partis n'ayant pas participé à leur désignation ; le travail législatif devient avant tout personnel mais les partis retrouvent un rôle d'experts de la chose publique et peuvent donc être force de

proposition. Ils sont pour cela auditionnés ou consultés en amont de la décision. En revanche le vote n'est pas partisan. Il est personnel et non déléguable.

Les partis n'étant plus des machines à sélectionner des candidats, ils retrouvent à l'instar des clubs leur créativité et leur capacité à proposer des visions cohérentes (et concurrentes). Ils sont bien intégrés à la société, chaque citoyen ayant un capital temps de participation à la vie collective.

On voit bien que le tirage au sort des députés est un point de départ qui questionne toute notre organisation publique. Il me semble légitime parce qu'il part des citoyens. Ce n'est pas un nouveau projet de réforme constitutionnelle, en ce sens qu'il considère le choix institutionnel comme la conséquence d'un choix plus fondamental : la réintroduction des citoyens dans la décision politique.

Nous avons parlé jusqu'ici du « citoyen-législateur ». Nous n'oublions pas que les députés ont également une mission de contrôle de l'exécutif. Il nous semble important de le maintenir sous une autre forme que dans un régime parlementaire mais sans non plus le limiter à l'impeachment du régime présidentiel. Il paraît possible en effet d'ouvrir une voie de contrôle profondément renouvelée grâce au tirage au sort. Elle permettra de répondre à un défi auquel nous ne savons pas faire face aujourd'hui : celui de la pénalisation du contrôle des gouvernants qui se développe au regard de l'impossibilité pratique de faire jouer la responsabilité politique. Georgina Dufoix, malgré le tollé provoqué avait raison de dire « responsable mais pas coupable ». Cependant comme la responsabilité des élus n'est en fait jamais invoquée dans les instances politiques (avec le fait majoritaire, aucun gouvernement n'a été mis en minorité à l'Assemblée depuis Pompidou en 1962), les citoyens qui se sentent lésés ont recours aux tribunaux qui sont devenus ainsi les seuls lieux de débat public sur les actes des gouvernants (cf le livre de Valéry Turcey « l'horreur juridique »). On arrive ainsi à un pernicieux « coupables, parce qu'irresponsables ». L'Assemblée des citoyens pourra être saisie, comme pour l'initiative des lois, par un million de signataires d'un fait qui mériterait, selon les pétitionnaires la mise en cause de la responsabilité politique de l'équipe gouvernementale et donc le départ du président. Contrairement au recall américain, qui conduit s'il est voté au départ immédiat du président, la procédure conduirait à un débat public en responsabilité

instruit et conduit comme un procès pour les garanties d'objectivité mais avec des conséquences bien différentes. Le but du débat serait en effet double : déterminer si les faits sont constitutifs d'un dysfonctionnement anormalement grave des pouvoirs publics et, si oui, quelles sont les mesures que le gouvernement s'engage à prendre pour éviter la reproduction des faits. L'assemblée des citoyens pouvant, au terme fixé pour la mise en place du plan d'action, soit lever la procédure s'il estime que le plan est correctement mis en œuvre, soit provoquer de nouvelles élections présidentielles s'il y a carence manifeste. Si, au cours des débats, apparaissent des faits susceptibles de poursuites pénales ou civiles, notamment contre des personnes, une action judiciaire est alors déclenchée en parallèle sans empêcher d'aller au bout de la démarche politique de débat public. Ouvrir cette voie de mise en cause de la responsabilité politique permettrait sans doute d'éviter le recours à des procès qui souvent ne peuvent aboutir à des solutions satisfaisantes tant il est difficile et risqué de criminaliser la vie politique. Des affaires comme celles du sang contaminé auraient peut-être trouvé là un terrain propice pour que s'exprime utilement le « plus jamais ça » des victimes.

Un tel système politique peut se mettre en place par étape. On peut très bien imaginer que l'assemblée nationale soit dans un premier temps composée de membres élus et de membres tirés au sort. On peut également prévoir que le tirage au sort ne se fasse initialement que sur une liste de volontaires, qui s'élargirait progressivement au fur et à mesure que les gens constatent qu'ils pourraient être eux-mêmes « compétents ».

S'il n'a qu'un mérite, le tirage au sort a certainement celui d'amener chacun à se poser la question de sa place dans la communauté des citoyens. La réponse n'est pas évidente, certes, mais l'absence d'interrogation actuelle me semble bien plus problématique pour la démocratie.

Politique fiction

Ce qui a été exposé brièvement dans les pages précédentes suscite des réactions diverses : il y a d'abord de l'intérêt pour une idée qui sort de l'ordinaire avec quelquefois une adhésion immédiate mais plus souvent un effroi face à ce qui peut ressembler à une remise en cause de la démocratie. Mais la réaction la plus fréquente est l'incapacité à se représenter ce que cela peut être concrètement. Ce n'est tout simplement pas dans nos schémas de pensée.

Pour répondre à tous ceux qui ne peuvent pas imaginer une vie politique chamboulée dans ses fondements mêmes, nous proposons de poursuivre dans deux registres différents : nous proposerons des éléments de réflexion pour faire face aux principales objections sous la forme de questions/réponses ; mais pour ne pas nous limiter au registre de l'argumentation, nous avons également essayé de donner vie à cette idée du tirage au sort en racontant « comment ça pourrait se passer ».

Cinq circonstances, cinq récits de politique-fiction permettent de répondre aux questions les plus fréquentes en mettant en scène les députés tirés au sort et leurs interlocuteurs.

Il y a d'abord le moment même du tirage au sort et la façon dont nous imaginons qu'il puisse devenir un temps fort de la vie démocratique.

Nous verrons comment plusieurs parlementaires aux situations différentes parviennent à concilier leur mission au service de la collectivité avec leurs obligations familiales et professionnelles.

Vient ensuite le « grand compromis », la session au cours de laquelle l'équipe présidentielle et les députés décident de leur programme de travail annuel.

Nous verrons également l'examen d'un projet de loi qui permet de mettre en lumière les nouvelles relations entre les parlementaires, l'exécutif, les partis et les divers groupes d'influence.

La mise en œuvre de la nouvelle modalité de mise en question du gouvernement montrera que l'on peut enfin sortir de la confusion entre responsabilité et culpabilité.

Nous irons enfin dans le bureau d'un directeur d'administration pour voir comment une institutrice députée arrive à ne pas s'en laisser compter en matière d'évaluation des politiques publiques.

Tirage au sort, nouveau cérémonial républicain

Quel que soit l'intérêt technique du tirage au sort, pour avoir une chance de réussir, il doit s'inscrire dans notre imaginaire politique. Même si les campagnes et les soirées électorales ont perdu de leur attrait, elles demeurent un temps fort de notre vie démocratique. On a vu qu'elles ne disparaîtraient pas puisque l'élection présidentielle subsisterait. Mais quel cérémonial républicain inventer pour le tirage au sort des députés ? Le vote s'est appuyé sur des pratiques de l'ancien régime pour entrer dans nos mœurs. Sur quels éléments existant dans notre culture s'appuyer ?

Tirage au sort et télévision

Notre culture contemporaine est largement dominée par les médias, principalement par la télévision. Il y a longtemps que la politique l'a compris et qu'elle a remplacé les préaux des écoles par les plateaux télévisés.

On ne peut imaginer d'installer le tirage au sort comme mode de désignation des députés sans chercher à voir comment impliquer les télés dans le processus.

Il ne faut pas voir cette alliance comme une abdication du politique face au médiatique mais comme une reconnaissance de la réalité de l'époque, qui peut être temporaire. Les membres de la Constituante de

1790 ont su construire le vote à partir de l'existant ; ils n'imaginaient pas que leur système électoral transiterait largement, deux siècles plus tard, par des médias tout puissants.

La même aventure peut se reproduire et le tirage au sort vivra peut-être un jour avec des médias qui n'auront plus rien à voir avec nos mass médias, tout comme le suffrage universel a survécu au passage des régimes d'assemblées d'autrefois à la démocratie d'opinion d'aujourd'hui.

Alors quel type d'alliance imaginer entre le tirage au sort et la télévision ?

J'en propose une ici, simplement pour illustrer le propos. Bien d'autres configurations sont certainement imaginables. Les mots d'ordre d'aujourd'hui sont "ludique" et "interactif". Ces mots ne me choquent pas pour parler d'un temps fort de la politique.

14 juillet et téléthon

Qu'on puisse inventer une "fête républicaine" qui soit un mélange réussi de 14 juillet et de Téléthon serait sans doute un grand service à rendre à la chose publique !

Imaginons donc. On est dimanche matin, la fête commence. Le président de la république nouvellement élu ouvre officiellement la journée en direct de l'Élysée, devant les caméras de toutes les chaînes de télé. Chaque chaîne à sa manière fait ensuite le tour des régions pour connaître les programmes des festivités. A Lyon, le cours de Verdun est noir de monde, chacun voulant découvrir pour la première fois l'espace libéré par l'autoroute qui ne passe plus sous Fourvière. A Angoulême, une gigantesque exposition est consacrée aux héros de la BD politique. A Evry est organisé un original concours de rhétorique... en prévision des futures joutes à la tribune de l'Assemblée auxquelles bon nombre d'habitants espèrent bien demain participer.

Toute la journée les animations se succèdent à travers toute la France, relayées par les antennes de télévision.

Les inscriptions comme volontaire pour le tirage au sort se multiplient. Le nombre des inscrits est décuplé en quelques heures, alors que le registre informatique était ouvert depuis un mois. A la clôture, 6,8 millions de volontaires sont recensés, soit 2 millions de plus que l'an

dernier, deuxième année de la mise en œuvre du tirage au sort. A 18 heures, les tirages au sort par "pays" et agglomérations commencent, relayés par les antennes régionales de France 3.

Dès que les premiers noms apparaissent sur les écrans, les reporters filent vers les domiciles des nouveaux députés pour recueillir leurs premières réactions. L'émotion et la dignité des propos font les plus belles images de télé-réalité qu'on puisse imaginer. Une règle déontologique concernant cette phase de notre nouvelle vie démocratique a été mise en place pour l'ensemble des médias afin que cette première rencontre avec la vie publique ne se transforme pas en piège. Chacun doit avoir le temps de s'approprier cette fonction dans la dignité. Pourquoi les médias ne seront-ils pas tentés de chercher à révéler les opinions extrêmes ou revendicatives ? Tout simplement parce qu'on sait qu'elles sont forcément représentées par le jeu des grands nombres, il n'y a donc pas de révélation à faire.

Depuis les débuts du tirage au sort, on a appris à mieux comprendre la dynamique induite par ce nouveau mode de représentation. Lors des premiers tirages, on s'était inquiété des raisons qui poussaient à s'inscrire sur les listes des volontaires. L'un de ceux dont les médias s'étaient méfiés était soupçonné d'avoir voulu devenir député parce qu'il était militant d'une cause jusqu'à en devenir monomaniacque, connu au plan local pour être un procédurier redoutable, bloquant tous les grands projets de sa ville par des recours incessants devant les tribunaux. On l'imaginait déjà en imprécateur à la tribune de l'assemblée, en fait, hors de ses combats locaux, il s'était vite révélé comme un juriste fort utile pour développer de nouvelles règles de concertation. Progressivement on s'est aperçu que sur des dossiers nationaux, peu de députés avaient des intérêts directs à défendre contrairement à ce qui se passait habituellement dans les conseils de quartier ou même dans les conseils de développement des grandes agglomérations. Plus généralement les députés, par l'effet du nombre et de l'importance de leur mission apprenaient vite à dépasser leurs a priori initiaux. Le travail délibératif, contrairement aux sondages qui fixent les opinions, aidait à nuancer les opinions les plus tranchées. Ainsi donc, forts de ce constat issu de l'expérience, les médias avaient mis au point cette « trêve de l'inquisition » pour laisser aux tirés au sort le temps de prendre la mesure de leur fonction.

A 20 heures, les télévisions nationales prennent le relais des télévisions régionales et présentent la composition de la nouvelle assemblée. Pour la première année, 25 jeunes de moins de 30 ans seront à l'Assemblée

dont 15 issus de l'immigration. La parité ne sera pas encore atteinte cette année mais 40 % de femmes seront sur les travées du Palais Bourbon dès mardi, pour la séance inaugurale. Elles n'étaient que 10 % en 2002.

Les membres du gouvernement invités sur les plateaux rappellent les priorités du président et les grands débats qui devront avoir lieu dans les prochaines semaines. Les politologues supputent les chances du président de faire passer ses projets compte tenu de la composition sociologique de l'Assemblée. Le renforcement de la présence des femmes devrait aussi faciliter le projet des « bureaux des temps », mais en ira-t-il de même pour la réforme de l'enseignement ? Les clubs politiques, qui se sont naturellement renforcés, nourrissent les débats en faisant état des dernières innovations citoyennes avec lesquelles les nouveaux acteurs politiques devront compter.

Le feu d'artifice du 14 juillet clôt la soirée comme c'est désormais la tradition.

Concilier vie familiale, vie professionnelle... et vie politique

Jacques, 45 ans, marié, 2 enfants, est artisan-boulangier. Marie-France, 59 ans, célibataire, est Maire d'une petite ville. Nadia, 30 ans, 3 enfants, est vendeuse. Bruno, 27 ans, célibataire, est au RMI. Comment entrent-ils dans la fonction ? Comment concilient-ils leur vie de députés et leurs activités personnelles ? Comment reviennent-ils à leur vie professionnelle ?

Invités à la préfecture

Dans chaque département, trois jours après le tirage au sort, le préfet reçoit les nouveaux députés pour leur expliquer comment les choses vont se passer et les aider à prendre leurs dispositions pour se rendre disponibles. La fonction de député étant exercée à plein temps, chacun doit quitter son activité professionnelle pour la durée du mandat (1 an).

Le préfet rappelle la règle générale : « Etre député doit affecter le moins possible le déroulement de votre vie professionnelle et de votre vie familiale... mais ce n'est pas non plus une occasion d'avantages

matériels. Le principe est donc celui du maintien des revenus avec, comme salaire de base, le salaire médian des Français et pour les plus hauts revenus, un plafonnement à 6.000 € nets mensuels. Pour les situations professionnelles et familiales, chaque cas est examiné individuellement pour trouver avec le nouveau député la situation la plus adaptée ».

Le préfet invite donc les députés à préciser leurs besoins. Le cas de Bruno est vite réglé, Rmiste et hébergé chez son amie, il obtient une avance sur son futur traitement qui va lui permettre de louer un studio.

Nadia a trois enfants dont elle s'occupait seule. Son temps partiel lui permettait d'être avec eux le mercredi. Une assistante maternelle est mise à sa disposition et sa participation aux travaux parlementaires est aménagée pour qu'elle puisse être à Lyon, où elle habite, tous les mercredis.

Marie-France, Maire de Villeneuve, dans un département du Sud de la France, est ennuyée : impossible pour elle de rentrer régulièrement dans sa ville sans passer ses week-ends dans les transports. Même si elle quitte pour un an son mandat de Maire, elle souhaite garder le contact avec la vie communale. Elle bénéficiera pour cela d'une liaison par visioconférence avec l'équipe municipale. Une semaine par mois elle disposera d'une place sur un vol à destination de l'aéroport le plus proche où un chauffeur de la préfecture l'attendra.

Jacques a choisi la même formule que Nadia avec une journée de libre par semaine pour faire un point régulier avec son remplaçant à la boulangerie. Pour que le projet d'extension ne prenne pas de retard, un consultant de la Chambre de Métiers apportera son appui.

Formés pour dialoguer avec des énarques

Lorsque la situation de chacun a trouvé une solution, le préfet retrouve les nouveaux parlementaires pour leur expliquer comment vont se dérouler les trois prochains mois jusqu'à la rentrée parlementaire d'octobre. « Profitez bien des quinze jours qui viennent pour vous reposer » prévient-il « les deux mois qui suivront seront chargés ». Il énumère alors les diverses formations auxquelles ils auront à participer : notions générales sur les institutions politiques, l'organisation administrative et les finances publiques, apprentissage du

débat public et de la négociation, panorama des grands enjeux nationaux, modalités d'évaluation des politiques publiques.....

Chacun se tasse dans son fauteuil, face à la montagne de connaissances à acquérir.

Le directeur de cabinet du préfet, frais émoulu de l'ENA, intervient alors : «Rassurez-vous, vous n'allez pas faire l'ENA en deux mois ! Les formations dont parle Monsieur Le Préfet ont été conçues spécialement pour vous donner la capacité de dialoguer avec des spécialistes. L'objectif est que vous soyez suffisamment armés pour pouvoir obliger les techniciens à venir sur votre terrain, avec des mots simples. Vous verrez que la formation est avant tout un exercice de questionnement. A la fin de la formation, vous serez capables de dire à un directeur d'administration centrale : « Monsieur Le Directeur, je suis sûr que vous pouvez me ré-expliquer votre point de vue avec des mots qui ne soient pas réservés à d'ancien élèves de l'ENA ».

Le directeur de cabinet conclut en souriant : « Vous verrez, les modules sont assez amusants... bien plus drôles qu'à l'ENA en tout cas ». Et le préfet de renchérir : « On va d'ailleurs, dès l'an prochain, introduire une adaptation de cette formation à l'ENA ! ».

« Au delà de cette formation initiale, pour chaque projet de loi, vous aurez une formation de base sur le sujet, établie indépendamment du gouvernement. Vous pourrez la compléter par des travaux d'enquête auprès des clubs et partis de votre choix. Ce travail d'information/formation nourrira vos débats. Sur chaque point controversé vous pourrez demander des compléments d'étude ».

Enfin le préfet rappelle la règle de récusation mutuelle qui fixe définitivement la composition de l'Assemblée à l'issue de la formation. Contrairement à la récusation des jurys d'assises, la récusation mutuelle s'opère par les tirés au sort eux-mêmes qui doivent se prononcer en conscience et à bulletin secret. Chacun doit désigner les tirés au sort qui se sont montrés manifestement inaptes à l'écoute et à l'argumentation. Ceux qui sont récusés par plus du tiers des votants ne siègent pas à l'Assemblée.

Et après ?

Rassurés sur les modalités d'entrée dans leurs nouvelles fonctions, les députés en viennent naturellement à se projeter à la fin de leur mandat. Ce fut Bruno qui prit la parole : « C'est bien joli tout ça. Je vais être

Monsieur Le Député pendant un an et à la fin, retour au RMI !. Ca va me faire tout drôle vous croyez pas ? ».

Voyant que chacun allait abonder dans le même sens, le préfet prit les devants : « Votre question est pertinente, ...Monsieur Le Député. Nous considérons qu'à l'issue de cette année consacrée à la République, vous serez détenteur d'une créance sur la collectivité. Vous disposerez d'un an de rémunération pour reprendre votre activité ou, dans votre cas, en trouver une. Mais vous savez, en un an, vous allez vivre une expérience incroyablement riche qui vous servira pour préparer la suite. En matière d'insertion, un stage d'un an au palais Bourbon, ce n'est pas mal sur un CV ».

Le grand compromis

Les relations entre l'équipe présidentielle et l'assemblée de citoyens commencent tout de suite après la formation des nouveaux députés. C'est la « session d'inscription du projet gouvernemental dans le calendrier de travail parlementaire », ou la « session du grand compromis », comme l'a immédiatement baptisée la presse. Le Canard toujours persifleur préfère parler du grand marchandage. Il y a bien un côté marché politique dans cette session inaugurale, puisque c'est à ce moment que se décide le programme de travail des députés pour l'année à venir. Le gouvernement a généralement plus de textes « à vendre » que le programme ne pourra en contenir, compte tenu de la marge d'initiative des parlementaires.

Tout commence par l'entrée solennelle du président et de son gouvernement à l'Assemblée. Autrefois, le président de la République n'avait pas le droit de pénétrer à l'Assemblée et ne pouvait s'y exprimer que par l'entremise de messages lus à la tribune. Cette règle correspondait à la stricte séparation des pouvoirs. Aujourd'hui, le symbolisme est inversé : on signifie moins la défiance d'un pouvoir face à l'autre que leur égale importance et leur nécessaire complémentarité : le président de la République est accueilli par le doyen et le benjamin de l'assemblée qui l'encadrent jusqu'au pied de la tribune.

Le discours du président est bref. Il rappelle la règle et l'esprit de cette session. Le président s'est engagé vis-à-vis du peuple français à mettre en œuvre sept grandes orientations au cours des cinq années que dure son mandat. Même si la première année n'est plus aussi cruciale qu'autrefois, puisque chaque année le tirage au sort de nouveaux députés permet de relancer l'activité législative, la réussite de la coopération du président nouvellement élu avec la première assemblée

des citoyens de son quinquennat a valeur de test. Il souhaite donc parvenir à engager deux grandes réformes en parallèle dès cette année. Il indique ensuite qu'il entend innover pour marquer avec force que l'action publique a changé. Il s'engage donc à présenter toutes les grandes réformes en deux volets : un texte législatif pour fixer les règles générales, un plan d'action gouvernemental pour impliquer la société dans la réforme. Ce plan sera soumis à l'assemblée pour qu'elle puisse l'enrichir mais il n'aura pas de traduction législative autre que budgétaire. Cette distinction évitera d'intégrer dans la loi toute une série de mesures qui ne sont en fait que des modalités de mise en œuvre, rendant la loi plus lisible. Le plan d'action, n'étant pas enfermé dans des procédures législatives contraignantes, laissera la place à l'initiative sociétale.

Cette décision du président est vigoureusement applaudie sur les bancs de l'hémicycle. Ce sont alors les ministres en charge des projets de loi que l'équipe présidentielle souhaite mettre en discussion au cours de l'année qui viennent présenter à la tribune leur avant-projet de loi. Cette année tous les ministres ont réussi à tenir dans le cadre qui avait été demandé par la précédente assemblée de citoyens : rédiger en trois pages les fondements de leur futur texte de loi.

C'est ensuite aux rapporteurs des commissions d'examen des saisines (« saisines politiques et sociales » pour les organisations accréditées auprès du Parlement, « saisines populaires » pour les pétitions ayant recueillies un million de signatures) de présenter les textes qui devraient conduire à une législation en expliquant les suites données aux autres demandes (rejet, report ou réorientation).

Vient enfin le « grand compromis » à proprement parler. L'équipe gouvernementale a présenté 14 projets de loi, les députés 10 propositions de loi dont une d'initiative populaire. La règle veut désormais que seuls vingt textes soient inscrits au programme annuel (en sachant qu'en cours d'année, le gouvernement a la possibilité de proposer des « textes circonstanciels à valeur législative » dont la validité est limitée à deux ans ; à l'issue de ce délai, soit ils sont repris par une loi, soit on revient à la législation antérieure). Pour élaborer le compromis, les députés sont invités à établir un premier classement d'ordre de priorité. Le débat s'engage alors pour modifier ou confirmer cet ordre de priorité qui conduira à repousser l'examen des textes en fin de classement à l'année suivante, s'ils sont présentés à nouveau. Ce premier débat n'a pas la perfection formelle des anciens débats parlementaires. Certains s'essaient à l'art oratoire avec plus ou moins de bonheur, d'autres n'osent pas prendre la parole. Pourtant progressivement se dégagent plusieurs critères d'appréciation. Ils

amènent à définir des options que synthétisent les trois leaders qui se sont révélés en cours de séance. On n'échappe pas bien sûr à la logique de leadership qui structure toute assemblée mais ce leadership est circonstanciel et variera au long de l'année en fonction des travaux. Rappelons-nous simplement le fonctionnement totalement stérilisant du leadership partisan qui lui n'était jamais remis en cause !

Des citoyens législateurs avisés

Imaginer que des « gens ordinaires » puissent remplir un mandat politique correctement ne va pas de soi dans notre pays tellement pénétré d'élitisme républicain et de révérence face au pouvoir (quitte à en contester l'autorité l'instant d'après).

Comment des citoyens sans expérience politique peuvent-ils donc concrètement se transformer en législateurs avertis ? Dans une machine apte à broyer les plus habiles politiques, que pèseraient donc nos députés tirés au sort ?

Là encore, plutôt que d'argumenter de façon abstraite, essayons de les imaginer concrètement confrontés à l'élaboration d'un texte.

Le moment où j'écris ces lignes me fournit un sujet tout trouvé, celui de la réforme des retraites. Un compromis laborieux a été trouvé avec la CFDT et la CGC mais il n'empêche pas la multiplication des grèves et des manifestations. A ce stade, personne ne dit : « Attendons le débat parlementaire, c'est désormais à la représentation nationale de délibérer ». On ne voit pas le Parlement comme un lieu de véritable décision. Il apparaît comme une simple chambre d'enregistrement de la volonté du gouvernement.

Alors, nos députés, que pourraient-ils faire de différent ? Imaginons ...

Les « tirés au sort » créent la surprise

La première impression retenue par les médias après la première séance consacrée au projet de loi sur les retraites, c'est l'incrédulité. Le Monde titre sur 5 colonnes à la Une « les députés semblent vouloir remettre en cause l'équilibre du projet gouvernemental ». Libération ironise « Après la rue, les tirés au sort ». Que s'est-il passé ? Les députés ont effectivement créé la surprise en utilisant pour la première

fois leur « droit de reprise ». Considérant après un débat animé, tendu, mais extrêmement sérieux (très peu d'effets de tribune comme naguère) que le projet de loi ne pouvait être discuté en l'état, ils ont donc enclenché la procédure de « reprise », avec la création de deux commissions : l'une de vérification des hypothèses, l'autre d'enrichissement du débat. Les deux commissions ont un mois pour rendre leurs conclusions avant la reprise du débat. Pourquoi les députés ont-ils pris cette responsabilité ? Ils ont voulu couper court au sentiment qui commençait à se faire jour dans les médias.

Jean Marie Colombani, dans un éditorial alarmiste titré à dessein « la fracture sociale » avait dénoncé « l'erreur du tout ou rien qui force au défi et à l'affrontement », pointant qu'ainsi le gouvernement « recréait l'illusion d'une pensée unique, d'une seule voie pour la réforme, d'un bon sens que seuls maîtrisaient les politiques en place sans chercher à entendre les propositions alternatives ». Pour lui « s'obstiner était de nature à dégrader davantage la relation entre les Français et la politique quand il faudrait travailler à la restaurer ».

Les députés, parfaitement conscients de la nécessité de la réforme, ont donc voulu sortir de l'épreuve de force en recréant les conditions de la confiance.

Très habilement et pour bien montrer que leur décision n'était pas tournée contre le Président, ils reprirent dans les attendus de leur recours à la procédure de reprise les mots mêmes du Président élu à la fin du siècle précédent « trop de responsables raisonnent sur des chiffres pas sur la vie des hommes ». Cette formule avait été retrouvée par Marie, institutrice à la retraite, qui était une mine de citations en tout genre. Celle-ci avait provoqué un tonnerre d'applaudissements dans les travées de l'Assemblée.

Un vrai débat, enfin

Projetons-nous maintenant cinq semaines plus tard, au moment de la présentation des rapports des deux commissions à l'Assemblée. Le climat s'est apaisé. Les grèves et les manifestations ont cessé, chacun espérant que les députés n'en resteraient pas à leur coup d'éclat. Mieux même, toutes les forces favorables au changement qui n'avaient guère fait entendre leur voix lors de la négociation gouvernementale s'étaient réveillées, conscientes de l'enjeu. On avait vu la presse

relayer enfin les idées et les projets. On faisait depuis cinq semaines assaut de tribunes et de débats.

La France, la veille encore paralysée, se révélait mobilisée autour d'un enjeu enfin posé en terme humain. Un verrou psychologique avait sauté. Rien bien sûr n'avait fondamentalement changé, seule la représentation collective était en cause. Les médias, pour une fois, basculaient du côté positif de la réalité avec des effets boule de neige évidents (pour être juste, on avait déjà vu un phénomène du même genre sur la sécurité routière, quand les médias s'étaient mis massivement à parler du problème multipliant par trois le nombre d'émissions consacrées au sujet avec un effet non négligeable sur la diminution des accidents).

Pour la première fois depuis l'introduction du tirage au sort, les partis politiques avaient pleinement joué leur nouveau rôle d'éclaireurs du débat public. Sur un sujet qui avait fait descendre des centaines de milliers de personnes dans les rues, la tentation aurait pu être grande pour les partis de l'opposition présidentielle de surfer sur le mécontentement et l'incompréhension.

Ils auraient pu appeler à un abandon de la réforme, proposer des alternatives irréalistes, contraires à ce qu'ils disaient dans leur programme présidentiel l'année précédente... Mais non, pas de démagogie, pas de reniement des idées défendues la veille... une véritable révolution dans un pays habitué aux volte-face et aux poses avantageuses de son théâtre républicain.

En fait, depuis quelque mois, les partis avaient accompli une mue profonde. Les clubs et les mouvements politiques qui peinaient à exister malgré la floraison d'initiatives prises au tournant du siècle, furent soudain la coqueluche du monde politico-médiatique. On se rendait subitement compte qu'une pensée neuve s'élaborait dans des lieux informels, à travers des réseaux largement facilités par internet. La particularité de cette pensée est qu'elle était inclassable selon les critères de gauche et de droite. Profondément réformatrice, elle n'était pourtant pas idéologique. Elle partait tout simplement des pratiques ayant réussi ici ou là pour voir en quoi et surtout comment elles pourraient se généraliser. Il y avait donc dans ces clubs des centaines d'idées neuves et concrètes sur tous les sujets de préoccupation du moment. Une mine pour des partis las de ressasser la énième version du programme pour une « France forte, unie et solidaire » à moins que ce ne soit « une France responsable, moderne et fraternelle ». La

commission de l'enrichissement du débat n'eut donc aucun mal à monter son programme d'auditions.

« les arguments Marie-Thérèse »

Pour sa part, la commission de vérification des hypothèses s'était dès le début fixé un objectif réaliste : non pas parvenir à un accord sur les chiffres mais plutôt à une présentation claire des désaccords. Grâce à leur travail on n'était plus à choisir chiffres contre chiffres sans comprendre. On avait dans le même document comment la CGT arrive à une baisse des pensions là où le gouvernement parvenait à un équilibre. Tout dépendait, bien sûr, des hypothèses de départ qui étaient enfin formalisées.

On avait certes bataillé pour en arriver là. Dans la commission, deux leaders s'étaient révélés –et associés- pour obliger les experts à aller au bout de leurs raisonnements. Le comptable et le professeur de mathématique s'étaient alliés pour ne pas s'en laisser compter ! Devant leur ténacité, une mamie, plus habituée à raconter des histoires à ses petits enfants qu'à décortiquer les statistiques de l'INSEE, s'était aussi prise au jeu et avait amené chacun à se mettre à sa portée de non spécialiste. En quelques semaines elle était devenue l'arbitre des experts qui rivalisaient pour trouver des formulations par elle compréhensibles.

Grâce à cet intense travail pédagogique qui devenait, à la fin, presque un jeu « les arguments Marie Thérèse » du nom de la mamie, l'Assemblée fut en mesure de proposer une représentation commune de l'enjeu financier.

Mais comme on l'a vu, l'essentiel pour l'Assemblée n'était pas dans les chiffres mais dans les vies. La commission de l'enrichissement du débat parvint assez vite à la conclusion que la réforme des retraites ne pouvait être comprise et admise que si l'on repensait la vie de travail, notamment sur la fin de l'activité professionnelle. Tout au long des débats qui avaient précédé l'examen de la réforme au Parlement cette question était toujours restée au second plan. On convenait que les fins de carrière posaient problème mais on le renvoyait aux négociations sociales après le vote de la réforme. Les tirés au sort, sans se substituer aux partenaires sociaux, décidèrent de prévoir dans la loi un processus de dialogue social avec une obligation de résultat, à défaut de quoi la loi trancherait. Toujours dans le but de mettre en lumière les questions qu'ils souhaitaient voir traiter par les partenaires sociaux sans

brider leur créativité, les députés retinrent 10 situations-types qui nécessitaient de revoir les règles applicables, par exemple les modalités de reconversion pour les profs désireux de quitter l'enseignement sans attendre l'âge de la retraite.

Des ministres serviteurs

Le chef de l'Etat qui avait eu l'habitude tout au long de sa longue carrière politique d'une Assemblée aux ordres, fut d'abord très contrarié –et c'est un euphémisme- de la tournure des événements. Mais il comprit très vite, en vieux routier de la politique, que cette Assemblée pouvait lui enlever une épine du pied qui mettait à mal son ambitieux programme de réforme. Dès lors, ses ministres furent priés de coopérer étroitement avec la représentation nationale. On ne vit ainsi jamais ministres mieux porter leur nom (ministre étymologiquement veut dire servir). Un peu pour satisfaire le président, un peu parce qu'ils voyaient bien l'utilité de ce nouveau lieu de dialogue, ils se mirent au service de cette réécriture qui confortait ce qu'ils avaient tenté de faire de façon trop exclusivement financière.

Dernier point important à signaler. Les députés, conscients que le travail qu'ils venaient de faire n'était pas un travail exclusivement législatif, décidèrent de séparer clairement ce qui relevait de la loi (des règles s'imposent à tous) et ce qui constituait une méthode de travail à destination de l'exécutif, des partenaires sociaux... et d'eux-mêmes puisqu'un contrôle parlementaire annuel était prévu. En accord avec le Président et les partenaires sociaux, ils regroupèrent ces dispositions sous le terme de Programme d'Action National.

Cette décision de bon sens permettait enfin de retrouver des lois concises et claires et d'avoir, par ailleurs, un programme de travail parfaitement identifié, avec les rôles et les calendriers précisés.

Responsables mais pas coupables

A peine commencions-nous à savoir que la canicule allait faire de très nombreuses victimes, que la presse commençait ses mises en accusation publique. « Ils auraient dû savoir, ils auraient dû prévoir ». Notre société exige des explications, elle veut connaître les responsables. Rien ne doit rester caché. Cette attente légitime en

démocratie ne trouve plus de réponse satisfaisante sur le registre politique et on en vient vite à rechercher des coupables. On passe du droit de savoir à l'envie de condamner. Mais y a-t-il toujours des coupables ? Au moment où j'écris aucune mise en cause pénale n'a été prononcée mais la presse évoque cette hypothèse comme une conséquence possible. Le gouvernement sent bien cette pression puisqu'il a pris l'initiative d'un plan « vieillissement et solidarité », bouclé en quelques mois, sans débat. Résultat, alors que la canicule aurait dû conduire l'ensemble de la société à s'interroger sur son rapport à la vieillesse et à la mort, on se contente de demander une nouvelle contribution financière.

Imaginons maintenant la même situation de canicule avec le système de mise en cause de la responsabilité de l'équipe gouvernementale que nous avons proposé plus haut. L'Assemblée vient de décider à la majorité des deux tiers qu'il y avait bien eu un dysfonctionnement grave des pouvoirs publics à l'occasion de la crise sanitaire que le pays vient de traverser. Tout est allé très vite. Dès la mi-août Le Parisien, immédiatement suivi par ses confrères avait évoqué la possibilité d'utiliser la nouvelle procédure de mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Une pétition demandant la saisine de l'assemblée des citoyens pour un « débat public en responsabilité » fut très vite disponible sur internet. Les bénévoles des clubs et mouvements politiques arpentèrent les plages et les centres touristiques pour demander des signatures. Le président voyant que le mouvement prenait très vite de l'ampleur, interrompit ses vacances et s'adressa solennellement au pays, non pas pour justifier l'action de son gouvernement mais pour dire qu'il comprenait l'émotion suscitée par la crise et que le débat serait effectivement utile.

Le vote vient donc d'ouvrir officiellement le débat sur les conséquences à tirer de la canicule. Pendant six semaines les auditions publiques sont retransmises chaque dimanche à la télé sous la forme d'un « feuilleton du réel » d'une heure par Serge Mbatti. En quinze jours l'ambiance change. Les « yaka » péremptoires cèdent la place à de timides « et-si-nous » : et si nous consacrons un peu plus de temps à nos vieux parents, et si nous montions voir à tour de rôle nos voisins âgés, ... Les députés et le gouvernement constatant ce changement de dispositions dans l'opinion décident alors de concevoir un plan d'action « sociétal ». Delphine, infirmière à domicile, porte-parole des députés pour le débat en cours, vient présenter au journal de David Pujadas ce que sera ce plan. Très émue d'être sur le plateau du 20 heures, Delphine s'embrouille dans sa première réponse ce qui amène le présentateur à

reformuler son propos d'une façon qu'elle juge un peu trop condescendante.

Quand l'évaluation porte réellement à conséquence

« Ce programme ne sera pas reconduit ! " ». Le directeur blêmit. « ... mais, ce n'est pas possible... l'intérêt général... ». Marie, institutrice de profession, députée depuis neuf mois, ne se laisse pas démonter et reprend comme lorsqu'elle est face à un élève en difficulté : « Monsieur le directeur, je vous rappelle que vous n'incarnez pas l'intérêt général ». « Moi non plus d'ailleurs, en tout cas pas toute seule » précise-t-elle malicieuse.

« Nous avons fait évaluer ce programme lorsque nous avons constaté que les résultats attendus ne seraient pas atteints... selon les données incontestables fournies par votre propre administration. » Le directeur intervient. « Bien sûr, je le sais comme vous que les résultats n'ont pas été atteints, mais si on devait arrêter un programme pour cette raison, tout serait toujours remis en cause. Les syndicats ... » Marie ne le laisse pas achever. « Non M. le directeur, ne me refaites pas le coup des syndicats. Pitié ! Ne pas reconduire ce programme qui ne produit pas les résultats escomptés n'est pas un crime de lèse-syndicats. Les objectifs ne sont pas remis en cause. Nous devons seulement trouver des moyens plus efficaces pour y répondre. L'audit fournit des pistes intéressantes. Nous avons déjà lancé une séance de créativité... » Marie hésite un instant : « ... "bottom-up", comme vous dites. Vous savez on organise dans trois régions-tests des rencontres publiques avec l'ensemble des parties prenantes : les bénéficiaires, les techniciens, les décideurs, les partenaires... Le débat sur Internet est également lancé avec les clubs d'initiative citoyenne. »

Le directeur tente une nouvelle mise en garde : « oh ! sur ces forums on ne trouve que des expériences qu'on connaît déjà ou bien des idées simplistes... » « comme quoi par exemple » « je ne sais plus, ah si un farfelu proposait l'autre jour un « droit de tirage sur l'expertise publique »; quelqu'un a une idée qui rentre dans les objectifs des pouvoirs publics, il peut demander à la faire étudier avec les services de la collectivité. Vous voyez c'est n'importe quoi » « Mais non, je trouve l'idée excellente. Je vais même la faire étudier. Décidément nous n'avons pas la même idée de l'efficacité de l'Etat. Merci de l'entretien,

j'y ai gagné une idée ». Le directeur, une fois seul, reste un moment songeur, hausse les épaules. Un sourire finit par se dessiner sur ses lèvres fines. « Quel tempérament quand même... »

Objections

Le suffrage universel n'est-il pas indissociable de la démocratie ?

Démocratie et élection sont aujourd'hui étroitement associées. On juge du caractère démocratique d'un régime à l'organisation d'élections libres. Il paraît donc évident à chacun qu'on ne peut concevoir la démocratie basée sur autre chose que l'élection. Le suffrage universel n'apparaît plus comme une simple technique de désignation des représentants mais comme la démocratie incarnée. On touche donc là à un élément qui est désormais très fort, très ancré dans notre inconscient démocratique, à la fois parce qu'il se pare de l'objectivité mathématique du plus grand nombre de voix et parce que tout un rituel s'est mis en place pour le sacrifier. Cet alliage de vérité scientifique et de dramatisation médiatique a parfaitement correspondu à l'époque d'à peine plus d'un siècle où le suffrage universel s'est quasi-universellement imposé.

Sortir de l'équation démocratie = élection

Pour pouvoir imaginer un autre système de désignation des représentants que le seul suffrage universel, il faut donc commencer par le démystifier ; non pour le discréditer mais pour le regarder comme un système parmi d'autres possibles. Qu'on se reporte à la pensée des précurseurs du siècle des Lumières, à la mise en place concrète du vote au cours de la Révolution Française ou à l'analyse de la dernière élection présidentielle américaine, on verra que le suffrage universel n'a pas de vertu en soi, qu'il est le fruit des circonstances et qu'il ne conserve sa force que de sa sacralisation –légitime- et non de sa supériorité technique. Nous nous appuyons pour cela sur deux textes publiés par Le débat : celui de Jean-Pierre Dupuy "*La loterie à Babylone*" (mars/avril 02), celui de Patrice Gueniffey "*L'invention révolutionnaire du vote*" (sept/oct 01). Il va de soi que les conclusions auxquelles nous parvenons sont les nôtres et qu'elles n'engagent pas les auteurs cités ici.

Jean-Pierre Dupuy rappelle en introduction de son article l'importance du hasard dans les sociétés pré-modernes. Nous y voyons aujourd'hui une façon de se décharger de l'exercice de la responsabilité (cf. notamment le recours au bouc émissaire), mais nous oublions trop vite que les hommes des Lumières voient encore de façon positive le tirage au sort. Jean-Pierre Dupuy cite l'Esprit des lois de Montesquieu : « le

suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. »

Nos certitudes sur la totale corrélation entre vote et démocratie ne sont donc pas directement issues de la réflexion des inventeurs de la démocratie moderne. Le choix du vote, la façon dont il s'est imposé, sont largement contingents. Le retour historique sur l'invention concrète du vote proposé par Patrice Gueniffey est particulièrement éclairant. On y découvre à la fois que le vote préexistait, avec d'autres significations, à la Révolution, et que le vote sous la Révolution n'a rien à voir avec la pratique qui s'est mise en place au XIX^e siècle. Il y a donc eu des votes dans une société non démocratique et, lorsqu'on le met au service de l'idéal démocratique, il permet de construire des régimes beaucoup plus divergents que ce que l'on imagine aujourd'hui.

En résumant un peu brutalement l'analyse de Gueniffey, on peut ainsi dire que le vote sous l'Ancien Régime permettait de participer réellement à l'élaboration d'une position commune dans des assemblées locales ou corporatistes, mais sans influence sur l'action des gouvernants ; que le vote en 1790 permettait de désigner des gouvernants mais sans pouvoir émettre un choix politique par ce vote qui n'était en fait qu'une simple procuration. Dans un cas on délibérait sans décider ; dans l'autre, on décidait sans délibérer.

Le suffrage universel est un rituel

Nous avons la conviction d'avoir progressé par rapport à cette alternative. Aujourd'hui, le peuple délibère et décide. Avant chaque vote, le débat s'organise, les partis et leurs candidats proposent des programmes alternatifs et le peuple tranche. L'analyse de Jean-Pierre Dupuy vient montrer opportunément que notre apparente rationalité n'est pas si différente de la pratique du « hasard ritualisé » des pré-modernes.

L'élection de George Bush lui fournit l'occasion d'une démonstration éclatante. En effet, « la marge d'erreur incompressible (dans le dépouillement des votes) s'est révélée supérieure au seuil critique qui faisait basculer la victoire d'un camp à l'autre. » Pour lui, « tout s'est passé comme si l'élection américaine avait constitué un immense tirage à pile ou face ». Si, en France, on s'est surtout attaché à dénoncer les failles du système électoral américain, aux Etats-Unis on s'est finalement réjoui que la démocratie ait surmonté l'épreuve. Là où en France on a surtout vu un énième avatar de la crise de la

représentation, aux Etats-Unis on a vu dans cette résistance du système à la crise, le signe de la valeur des institutions américaines.

Jean-Pierre Dupuy invite à renoncer à traiter l'élection comme une procédure rationnelle de choix des gouvernants et à remonter aux origines rituelles de la démocratie en précisant utilement que le rituel n'est pas l'irrationnel. Il en déduit que son efficacité « dépend prioritairement de la participation unanime et du respect scrupuleux des formes. »

Oui, la pratique du suffrage universel est un rituel. Non, cette parenté avec le religieux n'est ni étonnante, ni scandaleuse. Comme le religieux crée des liens (religere), le politique crée les conditions du « vivre ensemble. » Mais on voit bien ce que - comme pour le religieux - le fait d'aller fouiller dans les significations profondes et cachées de nos croyances a de déstabilisant. On préfère souvent croire sans savoir. Ainsi la démocratie fonctionnerait d'autant mieux qu'on éviterait de trop s'interroger sur ses fondements. Nous préférons l'imaginer rationnelle et immanente.

Je crois qu'une telle attitude n'est plus tenable parce que les conditions pour que le rituel produise tous ses effets ne sont plus réunies. La participation n'est plus unanime et le respect scrupuleux des formes n'est plus garanti. Les deux points doivent être pris en compte simultanément. Si l'on s'en tenait au seul critère de la participation, il y a longtemps que l'on ne considérerait plus les Etats-Unis comme une démocratie.

Malgré des taux d'abstention toujours aussi élevés, les dernières élections présidentielles américaines ont pourtant bien montré la solidité du pacte démocratique. En effet, même s'ils participent peu, les Américains ont une foi quasi absolue dans la supériorité de leur modèle politique. Même ce qui nous apparaît de loin comme des bizarreries (la longueur du processus électoral, la possibilité d'être élu président avec moins de voix que son adversaire...) constitue pour eux un élément intangible de la forme dans laquelle se manifeste la démocratie. La crise du modèle démocratique ne viendra donc pas des Etats-Unis.

La France plus menacée que les Etats-Unis

La France, l'autre démocratie de référence, a longtemps été considérée comme épargnée par le déclin de l'intérêt pour la politique. A l'heure où toutes les grandes démocraties d'Occident avaient renoncé aux

combats idéologiques, nous étions encore, en 1981, aux « changements de société », aux « combats de l'ombre et de la lumière »... Aujourd'hui, ces débats passionnés semblent d'un autre temps, même s'ils n'ont que vingt ans. La politique s'est affadie, les choix se limitent à changer d'équipe mais plus personne n'attend de changement réel. La participation aux élections s'amenuise, les élections phares n'étant plus désormais à l'abri d'une certaine indifférence. Beaucoup de commentateurs voient dans cette montée de l'abstention la normalisation du comportement politique des Français. Il est cependant possible d'en douter. La France n'est pas les Etats-Unis. Nous n'avons pas la même attitude vis-à-vis de la règle et de son autorité. Nous n'avons pas sacralisé nos procédures démocratiques. Les Etats-Unis ont eu une seule Constitution depuis plus de 200 ans, combien de régimes avons-nous mis en place : cinq républiques, deux empires, une restauration, au travers de trois révolutions et plusieurs coups d'Etat. Aujourd'hui encore, officiellement, des hommes politiques appellent à l'instauration d'une VI^e République et il doit bien rester quelques nostalgiques de la monarchie !

Plus généralement, en France, aucune règle n'est considérée comme intangible. Tout est toujours contestable. Aucune autorité ne s'impose d'elle-même. Le caractère frondeur des Français, si souvent revendiqué comme une gloire nationale prédispose à toutes les remises en cause. En France donc, le deuxième pilier du rituel démocratique, le respect scrupuleux des formes, ne semble pas aussi solidement établi qu'aux Etats-Unis. Le respect des formes démocratiques est-il pour autant menacé ? Il serait bien aventureux de répondre par l'affirmative mais il nous semble nécessaire de relever ce qui à nos yeux le fragilise le plus. Notre système politique s'est construit sur une vision de la citoyenneté abstraite, ce qui rend particulièrement difficile toute avancée réelle d'une démocratie plus participative et donc mieux ancrée dans nos modes de vie. En effet, la démocratie participative, pour fonctionner, a besoin que la citoyenneté ne soit pas dissociée de ce qui nous constitue en tant que personne, nos croyances, nos activités, ... Or la conception, issue de la révolution, d'une citoyenneté désincarnée (voulue ainsi pour préserver la pureté de la construction de l'intérêt général) fait que nous ne nous sentons pas citoyen dans notre vie de tous les jours.

Pour résumer, on peut dire que les Français ont l'habitude de la contestation et que le système démocratique français n'est pas incontestable en raison d'une symbolique abstraite mal adaptée à notre temps. Pour le moment, la contestation ne s'applique pas au système

démocratique. Faut-il attendre que la contestation s'y attaque pour proposer une alternative ? On risque alors que le choix se porte sur un régime populiste et autoritaire, car la pédagogie d'une autre approche de la démocratie prendra du temps. Nous nous proposons donc d'y contribuer sans attendre en mettant au débat l'idée du tirage au sort comme complément du suffrage universel.

Faire la loi, c'est un métier ; les « tirés au sort » seront-ils compétents ?

Cette objection vient très spontanément tant nous sommes habitués à vivre dans un monde qui privilégie l'expertise. « Pour faire la loi, il est nécessaire d'avoir certaines compétences. Je ne m'en sentirais pas capable... ». Faut-il rappeler que la politique n'est pas un métier mais un mandat ? Faire la loi et contrôler le gouvernement n'est pas une affaire de spécialistes de la politique mais bien un enjeu démocratique au-delà de la technicité.

La politique n'est pas un métier

Plus qu'ailleurs nous avons fait de la politique un métier. Et dans une société où l'on attend du professionnalisme même pour les tâches les plus simples, un politique ne peut être qu'un super-professionnel. Tout paraît le justifier : la complexité des enjeux dans un monde incertain, la technicité de la gestion des services publics, l'exigence toujours plus grande vis-à-vis des responsables. Comment un simple artisan, une simple caissière de supermarché pourraient-ils prendre une décision pertinente sur des sujets sur lesquels les experts eux-mêmes ne parviennent pas à se mettre d'accord ? En supposant qu'ils aient une opinion sur le sujet en question, ne seraient-ils pas conduits à changer d'avis à la moindre occasion, soumis aux influences des ministres et des médias, des lobbies, des syndicats...

Si l'on ne regarde que les sondages d'opinion, on peut effectivement craindre la versatilité de ceux qui auront à prendre les décisions. Mais les sondages ne sont que des instantanés qui ne reflètent que la variété et la subjectivité d'opinions individuelles captées sans que ceux qui donnent leur avis y prêtent trop d'attention en raison même de l'absence d'enjeu.

Toutes les expériences montrent que des personnes ordinaires placées en situation de décision changent de comportement. Elles ne s'expriment plus à la légère, elles savent que leur opinion compte. Au-delà des attitudes individuelles, tous ceux qui ont observé des conférences de citoyens notent que la délibération collective permet un enrichissement progressif des points de vue. Les avis rendus sont souvent novateurs et équilibrés. Jacques Testart, en tant que président de la Commission Française du développement durable avait pris l'initiative d'une telle conférence de citoyens sur la question du réchauffement climatique. A l'issue, il avait signé une tribune dans Le Monde où il se déclarait « réconcilié avec le genre humain ».

Retrouver le sens de la loi

Il est clair cependant que la loi est devenue d'une complexité telle que seuls des spécialistes s'y retrouvent. Aujourd'hui la plupart de nos lois sont illisibles pour le commun des mortels. On se focalise souvent sur l'inflation législative en évoquant le nombre impressionnant de lois en vigueur (que nul n'est censé ignorer, selon l'adage), mais ce qui est tout aussi grave et beaucoup moins rappelé, c'est que les lois ont en moyenne doublé de longueur. Non seulement il y a plus de lois mais elles sont devenues extrêmement bavardes. Elles multiplient les dispositifs techniques, elles entendent prévoir tous les cas d'application de façon parfaitement illusoire. Méfiante à l'égard de tout ce qui peut ressembler à un intérêt particulier, la loi se transforme en une réglementation tatillonne, visant à prévenir tout risque de contournement. Paradoxalement le principe de l'universalisme de la loi aboutit à un découpage de la population en une multitude de publics spécifiques et dûment répertoriés. Enfin, parce qu'on ne reprend jamais une question de manière globale, la loi nouvelle s'insère dans un maquis de textes, multipliant de ce fait les références à des articles de lois précédentes que l'on abroge ou que l'on remplace. L'illisibilité est portée à son comble. La loi n'est plus une règle de vie commune, acceptée par tous. A la fois incompréhensible et subie, elle perd son autorité.

L'autorité de la loi est également perdue dans son sens étymologique, elle n'a plus d'auteur. « La loi est votée par le Parlement ». Voilà ce que dit la constitution (art. 34). Formellement c'est toujours exact. Mais quelle est la portée de ce vote ? Le Parlement contribue-t-il réellement

à l'élaboration de la loi ? Malgré un débat de dix-sept jours d'affilée avec de multiples séances de nuit, le texte sur les retraites n'a pratiquement pas changé par rapport à celui du gouvernement. On ne retiendra du débat que l'obstruction due à des milliers d'amendements sans signification et quelques effets de tribune. Un ethnologue, Marc Abélès, a proposé il y a quelques années une plongée très instructive dans le monde réel du Palais Bourbon où l'on voit combien les marges d'action des députés sont étroites. Récemment trois députés, réunis pour un débat public avec des gens ordinaires, évoquaient le « théâtre d'ombres » dans lequel ils se sentaient enfermés, oubliant pour un instant toute langue de bois.

Face à ce constat, la réponse la plus fréquente consiste à vouloir « redonner toute sa place au Parlement ». Mais a-t-on réellement constaté une différence de nature entre les quelques lois qui émanent des députés et celles que le gouvernement met à l'ordre du jour ? A l'évidence, non ! La question n'est donc pas seulement de redonner l'initiative au Parlement. C'est le mode même d'élaboration de la loi qui est en jeu, d'où que vienne l'initiative. Aujourd'hui cette élaboration est confiée aux mêmes spécialistes issus des mêmes moules. Elus et techniciens ont trop partie liée pour s'opposer durablement.

L'objectif est donc bien de modifier la nature même de la règle de droit pour que la loi retrouve une réelle autorité. Impliquer les citoyens dans son processus d'élaboration est un moyen pour rompre l'équilibre néfaste du système actuel et réintroduire du bon sens, du pragmatisme et sans doute une confiance plus grande dans le genre humain.

Il nous paraît important d'associer immédiatement à l'idée des citoyens législateurs celle du transfert du pouvoir réglementaire de l'Etat aux collectivités décentralisées, les Régions pour l'essentiel. Pourquoi ? Parce que dans la réorganisation de la « production des règles » que nous préconisons, la loi doit se recentrer sur les principes sans que le pouvoir réglementaire de l'Etat ne remplace purement et simplement ce que ne ferait plus la loi. On aurait alors une simple officialisation de la réalité d'aujourd'hui, celle d'un droit fabriqué en vase clos dans les cabinets ministériels.

Nous proposons donc que les règles d'application de la loi soient définies par les collectivités décentralisées pour tenir compte des réalités, et surtout des initiatives, par essence locales. L'Etat central n'interviendrait que par défaut, pour éviter qu'une loi ne reste lettre morte, faute de règles d'application locales.

« la loi ordonne, permet ou interdit », selon la définition de Portalis, un des rédacteurs du Code civil. La loi doit retrouver cette simplicité pour redevenir le texte politique fondateur que l'assemblée nationale élabore. A cette condition, chacun peut être pertinent et donc légitime comme député.

A noter, contrairement à ce qu'on pense souvent, que ce serait moins vrai pour des assemblées locales qui sont des entités administrativo-politiques. Elles ont moins à définir des politiques qu'à mettre au point des modalités appropriées pour gérer des services publics. Paradoxalement la proximité n'est pas synonyme de simplicité.

Une assemblée de citoyens ne risque-t-elle pas de conduire à la dépolitisation qu'elle a pour objectif d'éviter

Le tirage au sort ne risque-t-il pas de dissoudre la politique ? Donner la parole aux citoyens, n'est-ce pas renoncer à l'émergence de visions politiques cohérentes construites par les forces politiques au profit d'une succession de prises de position sans lien entre elles ? Avec une Assemblée qui ne sera pas structurée par une majorité et une opposition, le travail parlementaire ne sera-t-il pas réduit à une négociation entre des intérêts particuliers au lieu d'être l'expression de la volonté générale ? Ces questions sont sérieuses, il faut s'y arrêter.

L'idéal perdu

Avec le tirage au sort risque-t-on d'aggraver le mal que l'on prétend combattre, celui de la fin de la politique ? Pour essayer d'y voir clair, il faut repartir des avantages attribués au système politique traditionnel. Son mérite principal est d'amener les forces politiques qui se disputent les suffrages des électeurs à proposer des visions englobantes des problèmes. Chaque programme propose des mesures a priori cohérentes entre elles pour faire face aux défis du pays à partir de valeurs clairement affirmées, la liberté, l'égalité... Il est donc possible de choisir en connaissance de cause, et si les solutions ne sont pas à la hauteur des espérances, de modifier son choix à la prochaine élection. Clarté, cohérence et efficacité sont les trois bénéfices attendus du système politique traditionnel. Cette simple énonciation des attentes permet de voir combien dans la réalité, on est loin du compte.

Volontarisme modeste

Mais d'abord, a-t-on besoin d'une vision du monde ? A-t-on besoin de politique ? Nombreux sont aujourd'hui ceux qui en doutent. Il y a d'abord ceux qui pensent que la politique n'a plus guère de sens avec l'affaiblissement des Etats dans un monde globalisé. Pour eux les entreprises sont devenues les acteurs dominants et le marché est le mieux à même de réguler le système.

Il y a ensuite ceux qui estiment que la politique est devenue une affaire trop sérieuse pour être laissée aux politiques. La complexité requiert l'expertise. Les scientifiques, les technocrates, les communicants, les cabinets de management savent quoi et comment faire. Le rôle des politiques se limite dès lors à nommer les bons experts, à désigner les bonnes commissions et à payer (cher) les bons consultants.

Dans les deux cas, la politique n'est plus affaire de vision mais de gestion. L'argument asséné à ceux qui ne partagent pas spontanément cette certitude du dépérissement de la politique est toujours le même : « Mais quoi, vous ne trouvez pas que l'idéologie a fait assez de mal comme ça ? Un peu de réalisme et de modestie ne fera pas de mal aux politiques ! »

Entre l'idéologie, système de pensée fermé, et le pragmatisme gestionnaire, nous croyons qu'il y a place pour un « volontarisme modeste », si l'on me permet cet oxymore. Il s'agit moins d'avoir un programme (cf les 101 propositions de Mitterrand) qu'un projet indiquant une direction et porté par des valeurs. L'important à nos yeux, dans un monde où la politique semble se racornir est de retrouver une capacité d'entraînement, l'esprit « frontière » cher aux Américains. Le volontarisme doit pouvoir aller au-delà des « trois grands chantiers » de l'actuel président, quelque estimables et nécessaires qu'ils soient.

Qui doit être porteur de cette vision ? Une assemblée tirée au sort n'est évidemment pas porteuse collectivement d'une vision. Seul le président peut la porter. Est-ce problématique ? Cela nous semble au contraire source de clarification. La possibilité de deux visions divergentes est inscrite dans nos institutions actuelles avec la double légitimité électorale du président et de l'assemblée. La succession de cohabitations que nous avons connues n'a conduit qu'à un marquage stérile des deux pouvoirs sans aucun enrichissement mutuel. Mais l'actuelle absence de cohabitation apporte-t-elle un supplément d'âme au volontarisme présidentiel ? On peut en douter. C'est plutôt la morgue qui s'installe avec la certitude d'avoir raison face à une opposition réduite à la figuration.

Dès lors, que doit-on préférer ? la négociation a priori entre des partis pour désigner un chef et les conditions dans lesquelles on le soutiendra ou bien la négociation permanente entre une équipe présidentielle et

les représentants de la société pour adapter au fur et à mesure le projet du président aux réalités. Pour nous, cette dernière approche peut se révéler extrêmement riche et véritablement politique parce que les députés ne seront pas les représentants d'intérêts particuliers comme le sont, à y bien regarder, les actuels députés élus qui se limitent trop souvent à défendre les intérêts de leur circonscription au lieu de représenter l'intérêt général (voir le débat imaginé sur la réforme des retraites).

Un président « visionnaire négociateur »

Notre classe politique est-elle apte à « produire » un tel président, capable à la fois de vision et de négociation ? Sans faire une revue de détail qui n'aurait guère de sens puisque la grande transformation que j'appelle de mes vœux n'est évidemment pas pour demain, il n'est pas inintéressant de repérer quel type d'homme présidentiel serait privilégié.

Commençons donc par l'actuel occupant des lieux, Jacques Chirac. J'écris ces lignes au lendemain du 14 juillet 2003 et son traditionnel entretien élyséen. J'ai été frappé de l'insistance (je crois qu'il y est revenu trois fois) avec laquelle il a parlé de la transformation du rôle de l'Etat. Contrairement à Jospin qui avait maladroitement lâché « l'Etat ne peut pas tout faire », il insistait sur la nécessité du dialogue (là encore le mot est revenu régulièrement) entre l'Etat et la société. Chirac est en quelque sorte le Johnny Halliday de la politique. Qu'on l'aime ou non, il sait traverser les époques en épousant l'air du temps. Ses cinq ans de prise de hauteur forcée après la victoire de Jospin l'ont certainement aidé à comprendre plus en profondeur le monde dans lequel il est, ce qu'aucun président aux affaires n'a réellement le temps de faire. De cette intuition sur un Etat qui change de nature, saura-t-il tirer toutes les conséquences ? On peut hélas en douter quand on voit le faible impact de sa conversion écologique sur les politiques menées.

Dans la génération qui monte, les hommes politiques me semblent très loin du modèle de « visionnaire négociateur » que nous avons évoqué. Le cas de Sarkozy est à cet égard emblématique. Plutôt que le « mutant » que nous recherchons, n'est-il pas au contraire le dernier des Mohicans, autrement dit un dinosaure de la politique traditionnelle ? Il n'y a qu'à l'entendre répéter son éternel « moi, je travaille, je fais mon métier » pour comprendre que pour lui la politique est affaire de professionnels. « Dormez, braves gens, Sarko veille ! » Un ministre qui s'occupe de tout, qui a une loi pour tout, ne peut guère devenir un président qui dialogue avec la société. Il sait trop par avance ce que veulent les gens. Sa pratique constante du questionnement (relisez son

interview au monde de début juillet à *préciser*, c'est une caricature de sa caricature par les Guignols) ne sert qu'à discréditer toute idée qu'il puisse y avoir une alternative. « Que devrais-je faire ? laisser les tueurs courir les rues et m'en laver les mains ? » Pour autant l'homme est habile et il saura sans doute changer de registre s'il sent que l'opinion l'y pousse.

A gauche, aucun des prétendants à la présidence de la République n'a pris la distance nécessaire avec la politique considérée comme un métier, à part peut-être Dominique Strauss-Kahn.

Dans le système actuel, ce sont les professionnels de la politique, en tenant les appareils partisans, qui dominent la scène et la verrouillent. Ni Simone Veil à droite, ni Bernard Kouchner à gauche n'ont jamais eu la moindre chance d'accéder à la présidence malgré leur popularité. Pourtant ce sont des personnalités de cette nature, riches d'expériences multiples, capables d'engagement militant, aux qualités humaines reconnues qui incarneraient avec force la mission de président visionnaire négociateur.

Gauche et droite, autrement

Reste un point délicat pour beaucoup. Avec une Assemblée de citoyens et un président visionnaire négociateur, peut-il y avoir encore des alternances entre des visions concurrentes du monde ? N'est-on pas de fait amené à renoncer à une ligne de partage claire entre politique de gauche et politique de droite ?

Même si nous savons que la réalité de l'action publique ne recouvre plus, loin s'en faut, la distinction gauche-droite, nous restons attachés à cette frontière symbolique. Cette distinction joue un peu le même rôle que la séparation des gendarmes et des voleurs de notre enfance ou des bons et des méchants des films de cow-boys : on sait qu'elle est artificielle, mais elle permet de croire encore à l'histoire.

Parmi bien d'autres, René Rémond et Marcel Gauchet s'interrogeaient dans *Le débat sur l'avenir de la partition gauche/droite au lendemain de l'élection présidentielle de 2002* (le Débat sept-oct 02). Ils constataient que les lignes de clivage sur bien des sujets ne recouvraient plus celle qui distingue gauche et droite : sur l'Europe, les Etats-Unis, la religion, l'entreprise, la décentralisation, l'autorité...la gauche comme la droite sont largement divisées en leur sein et des convergences au-delà des camps sont perceptibles. Pour autant, ceux qui ont voulu transcender ces divisions apparemment obsolètes ont toujours échoué, que ce soit dans les diverses tentatives d'"ouverture" des majorités présidentielles ou plus radicalement, avec la candidature de Chevènement aux

dernières élections. De la permanence de la référence aux notions de gauche et de droite et des échecs répétés pour la dépasser, les deux essayistes concluaient à l'impossibilité de dépasser cette partition et misaient donc sur une nouvelle recomposition des forces politiques. Tout change mais rien ne change ! « Ruptures et continuité », air connu des étudiants de sciences-po !

Ils ont bien sûr raison si aucun événement extérieur ne vient troubler l'ordre des choses puisque les partis n'ont aucun intérêt à laisser voir que le roi est nu. L'introduction du tirage au sort pourrait servir à empêcher que le système s'enferme dans l'impasse actuelle où le clivage gauche/droite se révèle aussi inefficace qu'indépassable. Il serait alors possible de donner une place plus juste à cette référence. On continuerait à se sentir de gauche ou de droite, profondément, mais cela ne serait plus qu'une dimension de notre identité, pas systématiquement structurante. Un point d'ancrage qui aide à se situer mais pas une frontière que l'on défend. Un président visionnaire négociateur viendrait efficacement se référer à une philosophie politique de gauche ou de droite. Il viendrait y chercher ses instruments de navigation. Il pourrait ainsi produire du sens à partir de la réalité plutôt que de plaquer un sens préfabriqué sur une réalité toujours plus rétive, comme on le fait encore trop souvent.

Conclusion

Référence au livre de Y. Cannac

Ce thème du tirage au sort des députés, je le travaille depuis plusieurs années, depuis qu'un autre agitateur d'idées, Didier Livio, m'avait demandé si j'avais des idées de "germes de changement" dans le domaine de l'action publique. Il participait en effet alors aux travaux d'un petit groupe de "libéraux de gauche" qui tentait d'introduire quelques idées neuves dans le débat politique. L'idée m'était venue assez spontanément, mais en fait elle avait une généalogie oubliée que j'ai retrouvée récemment en me replongeant dans ma bibliothèque. J'avais lu, en 1983 "le juste pouvoir" d'Yves Cannac. Le livre m'avait marqué à l'époque par son analyse très éclairante du "pouvoir hégémonique". Il proposait en contrepoint une pratique plus civile du pouvoir qui laisserait respirer la société et renforcerait sa participation aux responsabilités. En rouvrant ce livre jamais repris depuis vingt ans je fus très étonné d'y trouver une réflexion prospective explicitement consacrée au tirage au sort des députés. L'auteur[citation](#)

Même si j'ai poursuivi obstinément ma réflexion sur ce sujet, j'ai hésité au moment de publier cet ouvrage. Je ne voulais pas que cette défense et illustration d'une idée iconoclaste nuise à la prise de parole collective des Ateliers de la citoyenneté que j'anime par ailleurs. Gaston Jouffroy, grand spécialiste de l'analyse institutionnelle et un des initiateurs des Ateliers, avec lequel je partage bien des indignations face à l'irresponsabilité des politiques, considère ainsi le tirage au sort des députés comme un bon moyen de se poser des questions difficiles et utiles (un « analyseur » selon sa terminologie), mais refuse d'y voir une solution possible. Cette position est sans doute assez largement partagée tant l'idée même de tirage au sort nous est étrangère. Il est clair pour moi que, en l'état, les propositions faites dans ce livre ne constituent pas une réponse achevée. Elles se veulent une contribution au débat sur le renouveau de la démocratie. Elles sont pour moi très complémentaires de ce que nous avons engagé avec les Ateliers de la citoyenneté : mettre le citoyen en situation d'assumer ses responsabilités, de prendre l'initiative en un mot d'être un citoyen entreprenant.

Combiner élection de l'exécutif et tirage au sort des députés pourrait créer une dynamique démocratique nouvelle associant efficacement représentation de la société et initiative politique, voilà rapidement résumée l'intuition de ce livre. À vous lecteur de vous faire votre opinion... et d'alimenter le débat si vous le souhaitez sur le site tirageausort.com.