

Consulter sans débattre en Chine

par Rongxin Li

En Chine, les processus consultatifs sont une prise de parole guidée par le parti-État. L'opposition binaire entre régimes démocratiques et autoritaires ne permet pas d'éclairer ce système de réactivité sans redevabilité — l'État répond aux demandes sans avoir à rendre de comptes.

Peu d'aspects de la gouvernance chinoise contemporaine ont suscité autant de publications scientifiques que son architecture consultative — ce dense réseau de lignes d'assistance téléphonique, d'audiences publiques, d'instances consultatives, de portails en ligne et de dispositifs de remontée d'information par lesquels le parti-État sollicite, canalise et traite activement l'expression citoyenne. La littérature empirique sur ces mécanismes est abondante et, par endroits, véritablement éclairante. Pourtant, sous-jacent à presque l'ensemble de ces travaux, on trouve un postulat à ce point fondateur qu'il paraît impossible de le remettre en cause : à savoir que le cadre approprié pour comprendre les pratiques consultatives chinoises serait l'opposition binaire entre gouvernance démocratique et gouvernance autoritaire. Article après article, on demande si les mécanismes par lesquels la Chine sollicite la participation des citoyens deviennent plus démocratiques, ou s'ils demeurent fondamentalement autoritaires. Rares sont ceux qui s'arrêtent pour se demander si telle est la bonne question.

Elle ne l'est pas, non parce que la distinction entre gouvernance démocratique et gouvernance autoritaire serait sans importance, mais parce qu'imposer cette analyse binaire conduit les chercheurs à commettre des erreurs d'interprétation sur ce qu'ils ont sous les yeux. À force d'évaluer si le système consultatif chinois s'éloigne ou se

rapproche de la démocratie, la littérature a cessé de se demander ce que ce système *fait* réellement. Or ce qu'il fait, à en juger par la plupart des indicateurs empiriques, est remarquable : il élargit la prise de parole citoyenne tout en restreignant les conditions dans lesquelles cette prise de parole peut acquérir une portée politique. Tel est le paradoxe consultatif : plus de prise de parole, moins de choix. Ce constat ne rend pas un verdict sur l'axe démocratique/autoritaire : il décrit ce que l'institution fait, non ce qu'elle est. L'énigme n'est pas entièrement nouvelle — les spécialistes de la résilience autoritaire, des politiques consultatives et de la gouvernance numérique chinoise tournent autour depuis des années. Mais elle n'a pas été pleinement théorisée, et ses implications n'ont pas été menées à terme. Le cadre élaboré ici, issu d'une recherche conduite en Chine entre 2022 et 2025, vise à fournir cette théorisation. L'objectif n'est pas de rendre un verdict sur le système consultatif chinois — ni de le défendre ni de le condamner sans nuance — mais de comprendre la logique institutionnelle qui maintient ensemble ses réussites manifestes et ses déficits démocratiques, et de tirer les enseignements que cette logique implique pour notre manière de penser la participation, la légitimité et la prise de parole politique à l'âge des algorithmes.

Une énigme sans cadre théorique

Au cours des deux dernières décennies, la littérature universitaire consacrée à la participation en Chine a produit des travaux d'une qualité réelle, mais aussi à la portée réellement limitée. Leur qualité provient de la précision empirique : on n'en a jamais autant su sur le fonctionnement de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC), sur l'infrastructure pétitionnaire (*xinfang* 信访), sur la manière dont les fonctionnaires locaux répondent aux plaintes citoyennes acheminées par les plateformes en ligne, et sur les conditions dans lesquelles la consultation numérique produit des ajustements mesurables des politiques publiques. La limite tient au cadre évaluatif. Presque tous ces travaux se demandent, implicitement ou explicitement, si les pratiques consultatives chinoises relèvent de la démocratie — ou si elles ne sont qu'une simple mise en scène. La logique binaire structure les questions, et ce faisant, elle masque bon nombre des réponses les plus importantes.

Le concept d'autoritarisme consultatif élaboré par Jessica Teets a saisi quelque chose de réel : les régimes peuvent solliciter l'avis de la société civile non pas en dépit de leur caractère autoritaire, mais comme stratégie pour le rester, en absorbant l'information et en désamorçant des perturbations potentielles sans céder le contrôle.

Les travaux minutieux de Rory Truex sur l'Assemblée populaire nationale ont montré que la consultation législative produit des effets mesurables sur la production des politiques publiques, même dans un cadre institutionnel étroitement contraint. Yoel Kornreich a démontré comment des publics thématiques (*issue publics*) utilisent les plateformes en ligne pour orienter les décisions administratives à l'intérieur d'une marge étroite, mais réelle. Quant à *Retrofitting Leninism* de Dimitar Gueorguiev, il soutient que participation et absence de redevabilité ne constituent pas des contradictions dans la logique de la gouvernance chinoise, mais en sont au contraire les caractéristiques institutionnelles qui se renforcent mutuellement.

Chacune de ces contributions a éclairé une facette du phénomène avec une grande précision. Ce qui manque, c'est un cadre capable de tenir ensemble ces facettes — un cadre susceptible de traiter l'élargissement de la prise de parole et la restriction du choix non pas comme une tension dans le système, mais comme deux traits d'une même logique institutionnelle, et qui peut engager sérieusement le dialogue avec les arguments accumulés par la théorie démocratique sur la participation, sans pour autant les importer simplement comme des normes à appliquer de l'extérieur. Il en résulte une production scientifique riche en jugements normatifs et relativement pauvre en description analytique : des travaux qui peuvent évaluer avec plus d'assurance si une pratique consultative satisfait aux critères de la démocratie délibérative qu'ils ne peuvent dire ce que cette pratique accomplit réellement, pourquoi les responsables y investissent tant, ou ce qu'elle signifie pour les citoyens qui s'en servent au quotidien.

Le problème est aggravé par une tendance à l'extension conceptuelle que la littérature de la démocratie délibérative a tardé à discipliner. L'avertissement initial de Giovanni Sartori — étirer un concept pour couvrir des cas très différents en réduit le sens central tout en en étendant la portée — s'applique avec une force particulière à l'usage du terme « délibération » dans la recherche sur la gouvernance chinoise.¹ Des pratiques qui ne supposent ni échange réciproque de raisons, ni véritable possibilité de modification des préférences par le dialogue, ni contrainte exercée par la force de l'argument plutôt que par l'autorité institutionnelle, sont régulièrement décrites comme délibératives, au motif qu'elles présentent quelque ressemblance familiale avec les idéaux délibératifs. La précision descriptive en pâtit. Plus important encore

¹ Voir Émilie Frenkiel, Rongxin Li et Yves Sintomer, « Consultative Democracy or Authoritarian Deliberation? *Xieshang Minzhu* in Contemporary China », in Lionel Cordier et Yves Sintomer (dir.), *Handbook on Participatory Democracy*, Cheltenham, Edward Elgar, septembre 2026 (à paraître).

pour le présent propos, c'est la pertinence analytique qui en pâtit : quand tout est délibération, la délibération n'explique plus rien.

La prise de parole guidée : nommer un espace intermédiaire

Pour combler cette lacune, je propose le concept de prise de parole guidée (*guided voice*) : la médiation structurée de l'expression publique par des moyens institutionnels, bureaucratiques et de plus en plus algorithmiques. Il désigne le processus par lequel les contributions citoyennes sont sollicitées, filtrées, classées et orientées de manière à produire un renseignement de gouvernement et une légitimité par la performance, sans pour autant ouvrir des voies vers l'autogouvernement collectif. La prise de parole guidée n'est ni une simple cooptation au sens péjoratif ni une véritable inclusion au sens démocratique. Elle occupe un troisième espace qui n'a pas encore trouvé de conceptualisation précise, et qui a par conséquent été décrit de manière approximative — tour à tour célébré comme une véritable forme de gouvernance participative et rejeté comme une manipulation sophistiquée, alors qu'il n'est, en réalité, ni l'un ni l'autre.

Le concept exige quelque précaution, car il peut, en surface, ressembler à des phénomènes dont il se distingue. Il ne s'agit pas de délibération. La conception habermassienne de la démocratie délibérative requiert quelque chose de bien précis : un échange réciproque de raisons entre des participants disposant d'un statut reconnu, la possibilité réelle de voir les préférences évoluer par le dialogue, et l'engagement à parvenir au consensus par la force du meilleur argument plutôt que par le poids de l'autorité institutionnelle.² La prise de parole guidée ne satisfait à aucun de ces critères. On n'attend pas des participants au système consultatif chinois qu'ils raisonnent et se déplacent vers de nouvelles positions par l'échange mutuel ; on attend d'eux qu'ils articulent leurs préoccupations avec assez de clarté pour que les fonctionnaires puissent les classer et y répondre. La différence n'est pas de degré, mais de nature.

²Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, tome 1 : *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987 ; Amy Gutmann et Dennis F. Thompson, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press, 2004. Ces deux ouvrages ont profondément structuré la manière dont les standards délibératifs sont appliqués — et souvent mal appliqués — dans la recherche comparative sur la gouvernance consultative non occidentale.

La prise de parole guidée se distingue tout autant de la participation de façade ou pseudo-participation — la mise en scène d’une consultation dont l’issue est déjà déterminée. Cette caractérisation, bien que tentante, manque ce qu’il y a de plus intéressant analytiquement dans le système consultatif chinois : à savoir qu’il produit de véritables résultats en termes de gouvernement, une réactivité administrative authentique, et une satisfaction largement répandue parmi les participants.³ Les citoyens qui utilisent la ligne 12345 — la ligne d’assistance citoyenne intégrée à l’échelle nationale, qui traite des dizaines de millions d’appels par an — ne s’adressent pas, pour l’essentiel, à une façade.⁴ Leurs problèmes d’évacuation des eaux trouvent solution. Leurs litiges de retraite sont résolus. Leurs plaintes relatives au cadre de vie de quartier finissent par parvenir, via une canalisation algorithmique sophistiquée, à des fonctionnaires dotés à la fois de l’autorité et de l’incitation bureaucratique pour y répondre. Le système fonctionne. Ce qu’il ne fait pas, en revanche, est précisément ce que la théorie démocratique exige : ouvrir des passerelles entre les préoccupations individuelles et la définition collective de l’agenda politique, entre la prise de parole et la responsabilité politique.

Pour évaluer les mécanismes consultatifs avec précision — plutôt que de les ranger simplement comme plus ou moins démocratiques — j’ai élaboré une matrice pragmatique à cinq dimensions : *ouverture de l’accès* (pluralité et accessibilité des canaux par lesquels les citoyens peuvent soumettre leurs contributions), *autonomie procédurale* (degré d’indépendance du processus vis-à-vis du contrôle de l’appareil d’État), *fidélité de transmission* (mesure dans laquelle les contributions parviennent effectivement aux décideurs compétents), *force contraignante* (mesure dans laquelle ces contributions lient ou orientent la décision finale), et *redevabilité* (existence de conséquences institutionnalisées lorsque les responsables ne tiennent pas compte de ce que disent les citoyens). Ces dimensions peuvent être opérationnalisées et évaluées

³ Voir Gui Xiaowei et Luo Zhida, « China’s Online Xinfang Channel: Absorbing Grievances through Institutionalisation », *China Perspectives*, n° 3, 2021, p. 53–60, qui montre comment les canaux numériques de traitement des plaintes produisent une réactivité administrative mesurable tout en contenant la mobilisation collective ; et Howard H. Wang, Edmund W. Cheng, Xi Chen et Hai Liang, « How Institutionalized Feedback Works: Online Citizen Complaints and Local Government Responsiveness in China », *Governance*, vol. 38, n° 2, 2025, art. e12907, qui, sur la base de plus de 230 000 requêtes citoyennes déposées en 2020–2021, établit que les régimes autoritaires répondent aux plaintes individuelles y compris en l’absence de menace pour la stabilité. Voir « The People-centered Approach Deeply Integrated into 12345 Hotline Operation », Département international du Comité central du PCC, mai 2024, disponible sur : www.idcpc.org.cn (consulté le 5 juin 2026).

⁴ Cabestan, Jean-Pierre. « Xi Jinping and China’s whole-process democracy: A new form of consultative Leninism. » *China Information* (2025): 0920203X251361713.

indépendamment les unes des autres.⁵ Un mécanisme peut obtenir un score élevé d'accès, en offrant de multiples canaux accessibles, tout en présentant une faible force contraignante — les contributions informent les décisions sans en restreindre la portée — et une faible redevabilité, c'est-à-dire qu'il n'existe que peu de conséquences institutionnalisées pour celui qui ignore ce que disent les citoyens. Tel est, à grands traits, le profil du système consultatif chinois : largement accessible, administrativement réactif, non contraignant et sans redevabilité. Décomposer l'analyse en cinq dimensions permet de voir cette configuration avec précision, plutôt que de la rabattre sur un jugement évaluatif unique, à la fois réducteur et controversé.

L'architecture d'une réactivité sans redevabilité

Le système consultatif chinois est plus finement conçu que ne le suggère une observation superficielle, et comprendre son architecture exige de prêter attention à trois dispositifs institutionnels emboîtés qui, ensemble, produisent à grande échelle le paradoxe consultatif.

Le premier est une hiérarchie stricte qui relie les mécanismes consultatifs aux incitations de carrière des fonctionnaires par le biais du système de la *nomenklatura* chinoise. Les fonctionnaires locaux sont en partie évalués sur l'efficacité avec laquelle ils traitent les plaintes citoyennes acheminées par les canaux officiels.⁶ Depuis le milieu des années 2010, le *yuqing* (opinion publique, 舆情) — la surveillance et la gestion systématiques du sentiment public en ligne — est devenu un élément standard de l'évaluation des cadres. Cela engendre une véritable motivation bureaucratique à répondre aux griefs formulés en termes individuels, dès lors que le défaut de réponse est sanctionné de manière clairement mesurable en termes de carrière. Cela ne crée en revanche aucune motivation à répondre à des revendications formulées en termes structurels, lesquelles tombent en dehors des indicateurs d'évaluation et à l'intérieur de la catégorie des sujets politiquement sensibles que le système est précisément conçu pour contenir. La structure incitative est calibrée avec finesse : elle récompense la

⁵ Chacune des cinq dimensions est opérationnalisée par des indicateurs institutionnels observables et appliquée à différents types de régimes — depuis les consultations adossées à l'expertise à Singapour jusqu'aux forums à fort volume et faible redevabilité de la Russie. Pour une approche complémentaire de l'évaluation de la qualité participative, voir OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE pour les processus de participation citoyenne*, Paris, Éditions OCDE, 2022.

⁶ C.f. Gui, Xiaowei, and Zhida Luo. « China's Online *Xinfang* Channel: Absorbing Grievances through Institutionalisation. », *China Perspectives*, 2021/3 (2021): 53-60.

réactivité administrative et pénalise l'inaction génératrice de ressentiment public, tout en laissant intactes les barrières institutionnelles qui empêchent les griefs individuels de s'agréger en revendications collectives.

Le deuxième dispositif est un éventail différencié d'arènes consultatives, calibré selon la fonction et l'échelle. Tout en haut de l'échelle, des organes consultatifs d'experts adossés aux organes législatifs et exécutifs fournissent un apport technique sur des domaines de politique publique spécifiques. Tout en bas de l'échelle, dans les quartiers, des stations de travail consultatif (*xieshang gongzuozhan* 协商工作站) accueillent des discussions communautaires dans des cadres qui excluent fermement les sujets susceptibles de susciter une mobilisation collective. Entre ces deux pôles s'intercale une gamme de mécanismes intermédiaires — portails de consultation législative, audiences sur les études d'impact environnemental, plateformes de pétition en ligne — chacun conçu pour capter de l'information auprès d'un public particulier, sans permettre la communication horizontale entre ces différents publics. Le système est organisé radialement autour de l'État, et non horizontalement entre les citoyens, et cette caractéristique structurelle est aussi importante que n'importe laquelle de ses règles formelles.

Le troisième dispositif est ce que j'appelle les garde-fous de stabilité : les lignes rouges et les mécanismes de sélection qui définissent, à chaque échelon du système, ce qui peut être dit et par qui. Ils opèrent non seulement par la censure formelle et la restriction des sujets, mais plus insidieusement, par l'accoutumance des participants à un certain registre d'expression politique. Les citoyens qui s'engagent à plusieurs reprises dans des mécanismes consultatifs conçus pour traiter des griefs auxquels il est possible de répondre individuellement apprennent, avec le temps, à articuler leur expérience politique en des termes qui permettent une réponse individuelle.⁷ Les conditions structurelles qui engendrent leurs griefs — inégalité, arbitraire bureaucratique, absence de véritable redevabilité — ne sont pas tant supprimées que progressivement rendues inarticulables dans l'idiome participatif disponible. Telle est la dimension la plus subtile et la plus durable des effets de la prise de parole guidée : non pas la censure de ce que disent les citoyens, mais le remodelage progressif de ce qu'ils se reconnaissent capables d'exiger.

⁷ La relation entre la conception des canaux participatifs et les subjectivités politiques qu'ils produisent dans la durée est développée en dialogue avec *Inclusion and Democracy* d'Iris Marion Young (Oxford, Oxford University Press, 2000). La preuve d'un effet d'« accoutumance » est nécessairement indirecte ; la thèse est étayée analytiquement plutôt que longitudinalement.

Le célèbre cadre d'Albert Hirschman — défection, prise de parole et loyauté (*exit, voice, and loyalty*) — éclaire la logique de cette architecture.⁸ La prise de parole guidée restreint la défection en en augmentant le coût — la dissidence organisée et la mobilisation collective comportent des risques considérables — tout en élargissant activement la prise de parole comme soupape de la frustration accumulée. Il en résulte une forme de satisfaction politique réelle sans être démocratique : les citoyens se sentent entendus parce que, dans les limites d'un registre défini, ils le sont. Ce qu'ils ne peuvent en revanche éprouver — parce que le système y veille — c'est le sentiment de façonner véritablement les décisions qui régissent leur vie collective.⁹

Quand la prise de parole devient donnée : le tournant algorithmique

La transformation la plus profonde qu'a connue l'architecture consultative chinoise au cours de la dernière décennie est de nature algorithmique. Depuis le milieu des années 2010, le traitement de l'expression citoyenne — par les lignes d'assistance, les plateformes en ligne, les portails législatifs et les systèmes de surveillance de l'opinion publique (*yuqing*) — a été progressivement automatisé. Les contributions citoyennes non structurées, dans toute leur hétérogénéité de formulation, de sujet et de registre émotionnel, sont converties en données structurées, classées, hiérarchisées

⁸ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970 [trad. fr. : *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995]. Le cadre de la prise de parole guidée actualise le modèle de Hirschman pour des environnements de gouvernance médiés par le numérique, où les coûts de la défection demeurent élevés, où la prise de parole est activement élargie mais soigneusement canalisée, et où la loyauté qui en résulte est de nature administrative plutôt que civique.

⁹ Cette forme de satisfaction politique sans redevabilité démocratique est documentée empiriquement dans Edward Cunningham, Anthony Saich et Jessie Turiel, « *Understanding CCP Resilience: Surveying Chinese Public Opinion Through Time* », Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, juillet 2020, qui, sur la base d'une série d'enquêtes menées de 2003 à 2016 auprès de plus de 31 000 répondants, relève une hausse quasi universelle de la satisfaction à l'égard des quatre échelons de gouvernement — le gouvernement central atteignant 93 % de satisfaction en 2016. Pour une réévaluation méthodologique tenant compte du biais de désirabilité sociale, voir Stephen P. Nicholson et Haifeng Huang, « Making the List: Reevaluating Political Trust and Social Desirability in China », *American Political Science Review*, vol. 117, n° 3, 2023, p. 1158–1165, qui confirment, à l'aide d'expériences de liste, qu'une majorité de citoyens chinois fait effectivement confiance au gouvernement central, même après correction de la surreprésentation liée à la désirabilité sociale. Voir également Haifeng Huang, Chanita Intawan et Stephen Nicholson, « In Government We Trust: Implicit Political Trust and Regime Support in China », *Perspectives on Politics*, vol. 21, n° 4, 2023, p. 1357–1375.

et exploitables, à une vitesse et une échelle qu'aucun système doté uniquement de personnel humain ne saurait égaler.

Il ne s'agit pas seulement d'un gain d'efficacité. C'est une transformation qualitative de la nature même de la prise de parole. Les outils de traitement automatique du langage qui réceptionnent les plaintes des citoyens ne se contentent pas de les trier ; ils les recodent. Une plainte exprimée dans le langage de l'injustice — « l'usine empoisonne notre eau depuis trois ans et aucun responsable n'a réagi » — peut être reclassée en plainte environnementale d'urgence moyenne, assortie d'un objectif de résolution, et orientée vers l'administration compétente. Ce recodage n'est pas une déformation au sens d'une distorsion délibérée ; c'est précisément comme cela que le système est conçu. Mais ses conséquences sont importantes. Une plainte classée comme plainte environnementale d'urgence moyenne est traitée par une réponse administrative optimisée pour les plaintes environnementales d'urgence moyenne. L'accusation structurelle inscrite dans la formulation initiale — selon laquelle l'absence de réaction des autorités est elle-même le problème, et non simplement son objet — ne survit pas à la traduction en catégorie administrative. Elle n'est pas réprimée. Elle devient simplement inopérante.

La chaîne opérationnelle va de la standardisation à l'entrée jusqu'à la rétroaction en boucle fermée, en passant par le classement, la hiérarchisation, l'acheminement bureaucratique, l'alignement humain-algorithmique (que les praticiens du système nomment *la qi* 拉齐, le calibrage des sorties algorithmiques sur les normes interprétatives du parti-État), et le tableau de bord en temps réel.¹⁰ À chaque étape, la complexité expressive de la prise de parole citoyenne est réduite au profit de l'opérabilité administrative. Lorsqu'une plainte parvient enfin à un fonctionnaire habilité à y répondre, elle a été transformée d'une expression d'expérience politique en un point de donnée dans un système de gestion de la performance.

La ligne 12345 en offre l'illustration la plus claire. Le système de Pékin traite des millions d'appels par an, les achemine via un algorithme de classement nourri par le traitement automatique du langage et l'historique des plaintes, et tient les fonctionnaires locaux responsables au moyen de tableaux de bord en temps réel qui suivent les taux de résolution et les délais de réponse. Les taux de satisfaction des

¹⁰ Le concept de *la qi* 拉齐 — calibrage des sorties algorithmiques sur les normes interprétatives du parti-État — est documenté dans Fu, Lin et Wang, « Operationalizing AI governance: Data annotation, La Qi and manual alignment in China », *Information, Communication & Society*, 2025.

usagers sont élevés, à l'aune de toute comparaison internationale. Mais ce même système signale les plaintes touchant à des sujets politiquement sensibles pour les rerouter vers un examen de niveau supérieur — les retirant ainsi, de fait, du tableau de bord qui produit les incitations bureaucratiques, et les plaçant dans un canal parallèle où la redevabilité est minimale et où les taux de résolution ne sont pas publiés. Cette architecture n'est pas dissimulée ; elle n'est simplement pas lisible aux yeux des usagers en tant qu'architecture. Ils ne font l'expérience que de la portion visible du tableau de bord : la résolution remarquablement efficace des préoccupations formulées en termes individuels.

Cette dynamique trouve un écho dans le diagnostic habermassien de la colonisation administrative — le déplacement progressif de l'agir communicationnel par la rationalité stratégique et technique. Les citoyens ne sont pas empêchés de parler. On leur fournit des canaux si efficaces, si réactifs et si lisibles administrativement que parler à travers ces canaux devient le mode dominant de l'expression politique, évinçant les formes moins facilement traitables d'organisation collective et de revendication structurelle qu'exige l'autogouvernement démocratique. L'infrastructure algorithmique de la prise de parole guidée n'est pas, en ce sens, un mécanisme de répression. C'est un mécanisme de substitution : il remplace les formes politiquement conséquentes de la prise de parole qu'exige la démocratie par une forme administrativement gérable, qui préserve l'apparence de la participation tout en occultant la substance démocratique.

Ce que nous montre le miroir chinois

Le paradoxe consultatif n'est pas spécifiquement chinois. C'est une possibilité à laquelle se trouve confronté tout système de gouvernance dès lors qu'il élargit la prise de parole sans élargir parallèlement les conditions dans lesquelles cette prise de parole peut se muer en agir collectif. Mais la Chine incarne cette possibilité dans sa forme la plus accomplie, et l'étudier attentivement produit des implications qui dépassent largement la seule comparaison entre régimes autoritaires.

La première implication concerne la relation entre réactivité et redevabilité. Ces deux notions sont régulièrement traitées comme si elles allaient nécessairement de pair — comme si un gouvernement qui répond efficacement aux préoccupations des citoyens en était par là même redevable. Le système consultatif chinois démontre

qu'on peut les découpler systématiquement. Un système peut être hautement réactif, résolvant les griefs individuels avec une rapidité et une fidélité administrative impressionnantes, tout en demeurant entièrement non redevable au sens démocratique : non soumis à la sanction citoyenne, non ouvert à une véritable définition de l'agenda par le bas, non contraint de manière impérative par les préférences exprimées des gouvernés. Ce découplage n'est pas un échec du système ; il en constitue l'accomplissement institutionnel central. La réactivité assure la légitimité. L'absence de redevabilité assure le contrôle. Les deux sont simultanément présents, *by design*.

La deuxième implication concerne l'architecture de la légitimité. La science politique distingue depuis longtemps entre légitimité procédurale — issue de processus équitables et inclusifs — et légitimité par la performance — issue d'une gouvernance efficace. Le système consultatif chinois suggère que ces deux fondements sont plus dissociables que la littérature ne l'admet généralement, et qu'une légitimité par la performance peut être produite à grande échelle au moyen d'une machinerie participative sophistiquée, sans aucun transfert procédural d'autorité. Les citoyens dont les plaintes sont efficacement résolues, dont les préoccupations sont rapidement reconnues, et dont les interactions avec les administrations publiques se déroulent dans la déférence sont moins susceptibles d'éprouver un déficit de légitimité, même en l'absence d'un véritable choix démocratique. Il ne s'agit pas de fausse conscience ; les bénéfices procurés sont réels. Mais cela produit une forme de satisfaction politique qui n'enregistre pas l'absence de redevabilité comme une privation, parce que les canaux participatifs proposés ont été conçus pour rendre cette privation inarticulable en leur sein.

La troisième implication est la plus dérangeante, en particulier pour les chercheurs qui travaillent sur la participation dans les systèmes démocratiques. La théorie démocratique fonctionne depuis des décennies sur le présupposé que le problème central de la gouvernance contemporaine est un déficit de participation — trop peu d'engagement citoyen, trop d'individus désengagés du processus politique. La prescription préconise davantage de participation : davantage de forums délibératifs, davantage de plateformes numériques de suivi, davantage d'initiatives de gouvernance communautaire, davantage de canaux pour la prise de parole citoyenne.¹¹ Le présupposé implicite est que le remède de la participation est toujours bénéfique, et que la seule question porte sur la dose et la conception. Le cas de la prise

¹¹ Cf. Guillaume Gourgues, « Les faux-semblants de la participation », *La Vie des idées* 11 (2023).

de parole guidée remet en cause ce présupposé. La participation peut être un instrument d'approfondissement démocratique, mais elle peut tout autant être un instrument de démobilisation politique — une manière de canaliser l'énergie politique vers des griefs individuellement résolubles, et de la détourner des revendications structurelles qu'exige une véritable redevabilité. Des citoyens socialisés pendant des années, voire des décennies, de manière à comprendre l'engagement politique principalement comme la soumission de problèmes solubles à un système administratif risquent, progressivement, d'être moins équipés pour l'autogouvernement collectif dont la démocratie dépend.¹²

Les implications pour les démocraties établies méritent d'être énoncées sans détour. Les pressions qui ont conduit à l'expansion des mécanismes participatifs en Chine — le volume des demandes citoyennes, l'avantage informationnel d'une réponse distribuée, la légitimité d'une apparente réactivité — opèrent également dans les systèmes démocratiques. Portails de consultation en ligne, hiérarchisation algorithmique des demandes citoyennes, ajustement des politiques publiques fondé sur les mégadonnées : ce ne sont pas des inventions de la gouvernance autoritaire. Ce sont des outils que des gouvernements de tous bords politiques ont adoptés, avec des garde-fous de redevabilité variables, parce qu'ils résolvent de réels problèmes administratifs. La question de savoir s'ils favorisent ou s'ils se substituent à une véritable participation démocratique n'est pas tranchée par les références démocratiques des gouvernements qui les déploient. Elle dépend de l'architecture institutionnelle dans laquelle ils opèrent — du fait qu'ils s'accompagnent ou non de mécanismes contraignants, d'un véritable pouvoir de définition de l'agenda, et de cette organisation horizontale des citoyens capable de transformer la prise de parole individuelle en autorité collective.

À une époque où la démocratie libérale subit des revers plus sérieux qu'à tout autre moment depuis les années 1930 — menaces qui ne viennent pas seulement de détracteurs autoritaires, mais aussi de l'érosion de la confiance civique au sein même des systèmes démocratiques —, l'infrastructure consultative chinoise est moins une mise en garde sur l'autoritarisme qu'un miroir tendu aux échecs accumulés de la démocratie elle-même. Si des millions de citoyens chinois trouvent dans leur système

¹² Le rapport V-Dem Democracy Report 2025 (Marina Nord *et al.*, « State of the world 2024: 25 years of autocratization — democracy trumped? », *Democratization*, vol. 32, n° 4, 2025, p. 839-864) note que les autocraties dépassent désormais les démocraties en nombre pour la première fois depuis plus de vingt ans, et que beaucoup des régimes qui alimentent cette tendance ont simultanément élargi les canaux participatifs formels tout en enregistrant un recul des indicateurs délibératifs et de redevabilité.

consultatif un degré de réactivité administrative et d'attention ressentie que beaucoup de citoyens des démocraties ne trouvent pas dans leurs propres institutions, ce fait appelle un examen lucide plutôt qu'un rejet.

Le paradoxe d'une prise de parole sans choix n'est pas propre à la gouvernance autoritaire. C'est une possibilité structurelle à laquelle est confronté tout système de gouvernance dès lors que la forme de la participation est autorisée à se substituer à sa substance. La contribution la plus importante que la théorie démocratique puisse apporter au moment présent consiste peut-être à insister sur cette distinction — et à maintenir ouverte, de manière permanente et inconfortable, la question de savoir si la participation relie véritablement la prise de parole au pouvoir collectif. C'est précisément pour clore cette question que le système consultatif chinois, dans ses formes les plus sophistiquées, a été conçu. La tâche de la politique démocratique, comme celle de la recherche sur la démocratie, est de veiller à ce qu'elle ne soit jamais close pour longtemps.

Pour aller plus loin

- Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970 [trad. fr. : *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995].
- André Bächtiger et John S. Dryzek, *Deliberative Democracy for Diabolical Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.
- Cabestan, Jean-Pierre. « Xi Jinping and China's whole-process democracy: A new form of consultative Leninism. » *China Information* (2025): 0920203X251361713.
- Dimitar Gueorguiev, *Retrofitting Leninism: Participation without Democracy in China*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- Frenkiel, Emilie, Li, Rongxin et Sintomer, Yves, « Consultative Democracy or Authoritarian Deliberation? *Xieshang Minzhu* in Contemporary China », in Cordier, Lionel et Sintomer, Yves (dir.), *Handbook on Participatory Democracy*, Cheltenham, Edward Elgar, septembre 2026.
- Gourgues, Guillaume, « Les faux-semblants de la participation », *La Vie des idées* 11 (2023).
- Gui, Xiaowei, and Zhida Luo. « China's Online Xinfang Channel: Absorbing Grievances through Institutionalisation. » *China Perspectives* 2021/3 (2021): 53-60.

- Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Jessica C. Teets, « Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China », *The China Quarterly*, n° 213, 2013, p. 19-38.
- Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba et Henry E. Brady, *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2012.
- Rory Truex, « Consultative Authoritarianism and Its Limits », *Comparative Political Studies*, vol. 50, n° 3, 2017, p. 329-361.
- Yoel Kornreich, « Authoritarian Responsiveness: Online Consultation with “Issue Publics” in China », *Governance*, vol. 32, n° 3, 2019, p. 547-564.

Remerciements

L’auteur tient à remercier chaleureusement Émilie Frenkiel pour son accompagnement tout au long de la préparation de cet article, ainsi que pour sa relecture attentive et ses révisions minutieuses, qui ont considérablement contribué à en améliorer la clarté et la rigueur. Ses remerciements vont également aux relecteurs de la revue pour leurs remarques précieuses et constructives.

Publié dans lavedesidees.fr, le 25 août 2026.