



**HAL**  
open science

## La démocratie délibérative : mythe et réalité

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. La démocratie délibérative : mythe et réalité. Politiques, communication et technologies. Mélanges en hommage à Lucien Sfez, , Presses universitaires de France, pp. 75-87, 2006. hal-01763679

**HAL Id: hal-01763679**

**<https://hal.science/hal-01763679v1>**

Submitted on 11 Apr 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE : MYTHE ET RÉALITÉ

Jacques CHEVALLIER  
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)  
Directeur du CERSA-CNRS

Alors même que le modèle démocratique libéral apparaît plus que jamais, à l'aube de ce siècle, comme un modèle hégémonique, qui tend à se diffuser à la faveur de l'effondrement des modèles alternatifs et de la croisade pour la liberté lancée outre-atlantique, il connaît une réévaluation en profondeur : les principes sur lesquels il repose ne relèvent plus de l'évidence ; et le grippage de mécanismes jusqu'alors indiscutés pousse à la recherche de nouveaux équilibres. Au cœur de cette réévaluation, c'est la question cruciale de la relation entre démocratie et représentation qui est posée : la démocratie libérale a été conçue en effet comme une démocratie « gouvernée », dans laquelle le pouvoir effectif est exercé par des représentants, munis du viatique de l'élection ; ceux-ci étaient censés disposer d'une légitimité incontestable, mieux encore incarner l'exigence démocratique. Or, ce schéma est mis en cause : non seulement, les représentants sont liés par les règles qui sous-tendent leur institution et protègent les droits fondamentaux des citoyens mais encore l'élection ne saurait priver les citoyens de toute possibilité de faire entendre leur voix. Dès l'instant où la démocratie ne s'épuise plus dans la représentation, elle présuppose la référence à d'autres principes, tel le principe délibératif.

L'idée selon laquelle la démocratie tend à prendre dans les sociétés contemporaines une forme délibérative est à la mode. Elle comporte cependant certaines équivoques qu'il convient d'emblée de relever. D'abord, elle oscille entre *descriptif* et *normatif* : si elle s'appuie sur le constat de l'émergence de dispositifs visant à associer les acteurs sociaux à l'élaboration des choix collectifs, elle affirme aussi la nécessité d'une adaptation des formes traditionnelles de la démocratie ; le thème de la démocratie délibérative se situe à l'intersection d'analyses de type sociologique sur les transformations du politique et de type philosophique sur les fondements de la démocratie, qui tendent à se conforter réciproquement. Ensuite, la *spécificité* de cette démocratie délibérative prête à discussion : pour les uns, la délibération serait consubstantielle à la démocratie, le mouvement actuel n'étant dès lors qu'une activation de cette dimension ; pour les autres, il s'agirait d'un modèle nouveau, dont la promotion s'explique par les défis auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines. Si la diffusion d'un modèle délibératif, perçu comme la caution de la légitimité et la condition de l'efficacité de l'action publique, ne saurait manquer d'avoir un impact sur la réalité politique (I), ce modèle reste marqué par trop d'ambiguïtés pour exercer une influence autre qu'à la marge (II).

### I / LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE DÉLIBÉRATIF

Le modèle démocratique classique accorde toute sa place à l'idée de délibération, mais dans le cadre des principes du gouvernement représentatif : les assemblées, parlementaires ou locales, sont conçues comme formant l'espace normal et exclusif de délibération ; c'est dans l'enceinte parlementaire que les choix collectifs sont mis en débat et les compromis négociés. *La démocratie délibérative se coule ainsi dans le moule de la représentation*. Cette conception est désormais caduque : la délibération ne saurait être l'apanage des seuls élus et cantonnée aux assemblées ; passant par des canaux diversifiés, elle appelle la présence des différents intérêts sociaux et la possibilité pour les citoyens de faire entendre leur voix.

### A) *La délibération par la représentation*

Dans la conception démocratique classique, délibération et représentation sont indissociables : c'est à travers les discussions entre les représentants, qui se déroulent dans l'enceinte parlementaire, qu'est censé se construire progressivement l'intérêt collectif ; la délibération parlementaire permet ainsi, par une étrange alchimie, de passer des discours pluriels des représentants, exprimant des points de vue par essence particularistes, au discours de la Loi, imputée à un législateur collectif et anonyme<sup>1</sup>. L'importance accordée à la délibération est attestée par la position centrale qui a été accordée aux assemblées dans les institutions politiques. La délibération apparaît comme le principe cardinal sur lequel repose la légitimité démocratique<sup>2</sup> et les assemblées parlementaires constituent le lieu par excellence au sein duquel peuvent se développer les processus délibératifs : les représentants n'étant pas en effet liés par la volonté de leurs électeurs, ils peuvent parvenir à un accord par la discussion<sup>3</sup>. Le huis-clos parlementaire contribuerait à renforcer la qualité de la délibération, alors que la publicité des débats expose les représentants à la fermeture et à la surenchère<sup>4</sup>. L'importance de cette dimension délibérative dans l'institution parlementaire a été bien mise en évidence par Maurice Hauriou<sup>5</sup>, pour qui le « pouvoir délibérant », qu'il distingue du « pouvoir exécutif » et du « pouvoir de suffrage », « correspond à cette opération de la volonté qui s'appelle la délibération, c'est-à-dire à l'opération qui consiste en la rédaction, après discussion et délibération, d'un projet de résolution qui devient obligatoire ». Cette même logique délibérative se retrouve dans le cadre des assemblées locales : déjà Roederer en l'an VIII distinguait parmi les opérations dont l'accomplissement incombe à l'administration « la délibération » de l'action et de la juridiction ; et Maurice Hauriou n'hésite pas à évoquer l'existence dans l'organisation administrative d'un « pouvoir délibérant » des conseils généraux et municipaux, qui serait à ses yeux « de même nature que celui du Parlement, bien qu'il ne serve pas à accomplir les mêmes fonctions ».

Cette conception originale de la fonction délibérative subira de sensibles inflexions : Bernard Manin a montré comment la « démocratie de partis » avait contribué à réduire l'espace de la discussion, en le déplaçant vers d'autres lieux que les séances plénières du Parlement, mouvement amplifié par l'avènement d'une « démocratie d'opinion », dans laquelle les groupes d'intérêt, les associations et mouvements divers sont systématiquement consultés. En réalité, le confinement des processus délibératifs dans l'enceinte des assemblées a toujours comporté une large part d'illusion : l'autonomie du champ politique est relative et les représentants élus ne travaillent pas en vase clos ; des acteurs extérieurs sont inévitablement amenés à s'immiscer dans les processus décisionnels afin de les orienter dans des directions conformes à leurs intérêts. Sous couvert de la dogmatique représentative, l'élaboration des choix collectifs est toujours passée par des discussions et des échanges avec des acteurs sociaux. Par ailleurs, l'existence d'un « espace public », conçu comme lieu de discussion et de contrôle des actes du pouvoir, contribue au décroisement de la délibération. Néanmoins, ces différents vecteurs d'expression des intérêts sociaux ou de « l'opinion publique » n'étaient pas conçus comme intégrés aux processus délibératifs : le seul débat politique légitime était censé se dérouler dans l'enceinte parlementaire et rester l'apanage des représentants. C'est ce monopole que le modèle délibératif remet en cause.

<sup>1</sup> E. LANDOWSKI, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, 1977, n° 3, pp. 428 sq.

<sup>2</sup> B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, janv. 1985, pp. 72sq.

<sup>3</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, 1995, Flammarion, 1996, p. 263.

<sup>4</sup> J. ESLTER, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *RFSP*, 1994, n° 2, p. 249.

<sup>5</sup> *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Sirey, 1929, p. 351.

## **B) La délibération au-delà de la représentation**

Tel qu'il s'est développé, notamment à partir des écrits d'Habermas, le modèle délibératif donne à l'idée de délibération une portée toute différente. A l'encontre du modèle « républicain », fondé sur le monopole des élus sur la définition de l'intérêt général, et du modèle « libéral », qui conçoit celui-ci comme le simple produit de l'agrégation des intérêts particuliers, Jürgen Habermas avance une conception « procédurale » de la démocratie<sup>6</sup>, caractérisée par des processus élargis de discussion, encadrés par des procédures institutionnalisées. Dans cette perspective, « l'espace public » ne saurait être perçu comme extérieur à l'espace de délibération, comme le simple « vestibule du Parlement », mais « comme une périphérie qui donne des impulsions et qui enserme le centre politique »<sup>7</sup> : les « opinions publiques » qui se forment dans cet espace exercent en effet une influence directe sur les choix collectifs ; ainsi les citoyens sont-ils amenés à participer, par leurs discussions, à la construction des normes de l'État de droit démocratique. Ce faisant, on ne ferait qu'en revenir aux fondements mêmes de la démocratie, qui implique la confrontation permanente des opinions : dans une société démocratique, il faut en effet que les citoyens « puissent se concevoir à tout moment comme les auteurs du droit auquel ils sont soumis en tant que destinataires » ; et cela passe nécessairement par des processus de discussion et de délibération par lesquels la norme juridique progressivement se construit<sup>8</sup>. Norberto Bobbio n'était pas très éloigné de cette perspective quand il prônait la nécessité dans une société polycentrique de formes institutionnalisées de discussion et de négociation afin d'asseoir la légitimité politique<sup>9</sup>. La vision de John Rawls était en revanche au départ différente : la « délibération rationnelle » est en effet dans la *Théorie de la justice*, conçue en termes purement individuels, le « voile d'ignorance » obligeant chacun à juger sur la base de principes généraux (« position originelle »), le consensus étant obtenu ensuite « par recoupement raisonnable »<sup>10</sup> ; mais il infléchira par la suite sa position en admettant la nécessité pour chacun d'argumenter sa position en termes acceptables par les autres<sup>11</sup>.

Adossé à ces analyses, le modèle délibératif implique bel et bien une conception renouvelée de la démocratie, une démocratie qui ne se limite plus au jeu représentatif mais devient une « démocratie continue »<sup>12</sup> ou « élargie »<sup>13</sup>. Les procédures formelles relevant de la démocratie représentative sont en effet doublées d'un *moment délibératif*, situé en amont : avant que les orientations ne soient arrêtées, il conviendrait de confronter les différentes formulations des problèmes, d'explicitier les préférences et les interdits des acteurs sociaux, de mettre au jour les zones d'acceptabilité et les terrains de compromis ; il s'agit d'explorer « la pluralité des mondes », préalablement à « l'institution d'un monde commun »<sup>14</sup>. Avec l'introduction de ce temps délibératif, les représentants perdent le monopole qui leur était traditionnellement reconnu sur la fonction de délibération : le Parlement voit se construire, en dehors de lui et en amont de son intervention, un *espace de délibération*, parallèle et concurrent ; ouvert sans exclusive à tous les intérêts sociaux, groupes organisés mais aussi simples citoyens, cet espace permettrait

<sup>6</sup> *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, 1996, Fayard, 1998, pp. 257 sq.

<sup>7</sup> *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, 1992, Gallimard, 1997, p. 467.

<sup>8</sup> Le principe de discussion apparaît sous cet angle comme « le principe distinctif de l'État de droit » (D. ROUSSEAU, « L'État de droit est-il un État de valeurs particulières ? », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges Pactet, Dalloz, 2003, p. 892).

<sup>9</sup> *The Future of Democracy*, 1984, Cambridge, 1987.

<sup>10</sup> *Théorie de la justice*, 1971, Seuil, 1987, p. 457.

<sup>11</sup> *Libéralisme politique*, PUF, 1995 et J. HABERMAS, J. RAWLS, *Débat sur la justice politique*, Ed. Cerf, 1997.

<sup>12</sup> D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Bruylant-LGDJ, 1995.

<sup>13</sup> J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2004, p. 166.

<sup>14</sup> B. LATOUR, *Politique de la nature*, La Découverte, 1999.

d'assurer la présence directe des acteurs sociaux dans le jeu politique, indépendamment du canal représentatif. Le modèle délibératif est ainsi fondé sur une double croyance. Croyance dans les *vertus de l'ouverture du jeu politique* : alors que dans la conception classique de la démocratie représentative, les citoyens étaient relégués « aux portes de l'espace de délibération »<sup>15</sup>, qui leur restait inaccessible, ils se voient reconnaître un droit de regard sur les choix collectifs et une possibilité d'« entrée dans le jeu délibératif » ; la ligne de démarcation soigneusement tracée et jalousement protégée entre représentants et représentés tend dès lors à s'estomper. Croyance aussi dans les *vertus de la discussion* : la discussion contraint en effet les participants à justifier leur position par le recours à des procédés d'argumentation, à prendre en compte le point de vue d'autrui, enfin à explorer les voies d'un accord ; conduisant à la recherche du meilleur compromis possible entre les intérêts en présence et tournée vers la recherche du consensus, la délibération serait, en tant que rationalisation discursive de la décision, garante de sa légitimité<sup>16</sup>.

Ce modèle délibératif prend appui sur un ensemble de dispositifs nouveaux, qui tendent à lui donner corps.

### C) *Des espaces nouveaux de délibération*

La fonction de délibération n'est plus dans les sociétés contemporaines l'apanage des seuls représentants politiques : elle est désormais prise en charge par une série d'institutions, qui apparaissent comme autant d'instances délibératives de substitution. La Justice est ainsi devenue un véritable « tiers pouvoir », qui s'interpose entre le peuple et les représentants : incarnant un espace public neutre, au sein duquel tout citoyen a la possibilité de faire valoir ses droits et d'interpeller les gouvernants, elle constituerait un authentique « forum de délibération politique », concurrent du forum parlementaire, voire la « nouvelle scène de la démocratie »<sup>17</sup>. De même, la prolifération de commissions de sages et d'autorités de régulation indépendantes traduit l'idée que ces instances sont mieux à même d'énoncer des solutions praticables, de rechercher les voies d'un consensus ou d'arbitrer entre les divers intérêts en lice, par les voies d'une délibération. Enfin, les médias sont devenus des lieux privilégiés de confrontation et de débat politique, en court-circuitant l'arène parlementaire. Toutes ces instances restent cependant fondées sur un principe d'exclusion des profanes, au mieux cantonnés dans le statut de spectateurs, au pire tenus à l'écart de débats qui se déroulent hors de leur présence.

Il n'en va pas de même pour d'autres dispositifs, davantage conformes au modèle délibératif, dans la mesure où ils reposent sur un principe d'ouverture et donnent aux citoyens la possibilité de se faire entendre. S'ils visent dans tous les cas à créer les conditions d'un « débat public »<sup>18</sup>, ces dispositifs sont conçus selon des formes très variables : grands débats nationaux organisés pour préparer l'élaboration de réformes touchant à des questions sensibles ou dont la faisabilité est incertaine ; « conférences de consensus » ou « de citoyens », auxquelles on aura recours en matière de choix scientifiques et techniques, compte tenu de l'importance des risques éventuels et des incertitudes des experts<sup>19</sup> ; sondages délibératifs visant à mesurer les évolutions d'opinion au sortir d'un processus délibératif<sup>20</sup> ; consultations publiques lancées par la voie d'Internet. Par-delà leur diversité, ces procédures n'en relèvent pas moins d'une démarche identique. D'une

<sup>15</sup> D. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 6.

<sup>16</sup> L. BLONDIAUX, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, 2001, pp. 81 sq.

<sup>17</sup> A. GARAPON, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, O. Jacob, 1996.

<sup>18</sup> Celui-ci étant entendu comme « toute forme, instance ou procédure de mise en discussion des choix publics » (S. RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, 2004, p. 19).

<sup>19</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.

<sup>20</sup> L. BLONDIAUX, « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *Politix*, n° 57, 2002, pp. 167 sq.

part, le débat public étend le cercle des acteurs concernés, en allant au-delà des seuls représentants des groupes d'intérêt : il s'agit de s'adresser à la « société civile », de chercher à entendre la « voix des citoyens ». D'autre part, le débat public se situe en amont du processus décisionnel et alors que les orientations ne sont pas encore arrêtées : par ce trait, il se distingue des procédures de consultation, qui impliquent l'existence d'un projet tout élaboré, et se rapproche des mécanismes de concertation. Par ces deux traits, le débat public s'inscrit pleinement dans la logique du modèle délibératif.

La construction d'un modèle délibératif est donc le produit d'un jeu d'interactions entre théorie et pratique : tandis que la nouvelle conception de la légitimité démocratique avancée par les auteurs contribue à infléchir représentations et comportements, l'extension des formules de débat public produit un effet de réalité. Cependant, ce modèle délibératif comporte une large part d'artifice.

## II / LES APORIES DU MODÈLE DÉLIBÉRATIF

Le modèle délibératif est frappé d'une ambivalence constitutive : d'un côté, ne remettant pas en cause la logique du gouvernement représentatif, il entend se greffer sur lui, en confortant par là même sa légitimité ; de l'autre, se référant à un principe de légitimité différent, d'ordre « procédural », il tend à saper les fondements du gouvernement représentatif. Cette ambivalence est source de paradoxes et de contradictions.

### A) *Les limites du principe délibératif*

L'analyse concrète des conditions d'organisation du débat public, qui constitue la quintessence du modèle délibératif, témoigne de ses limites. Le modèle délibératif est sous-tendu, on l'a vu, par l'exigence d'une ouverture la plus large possible aux acteurs sociaux : le débat public constitue « une arène ouverte, dans laquelle le principe d'équivalence posé comme règle de fonctionnement bouleverse les logiques de représentation »<sup>21</sup> ; tous les acteurs sont censés être mis sur le même plan, placés sur un pied d'égalité, bénéficier d'un traitement semblable. A la faveur de cette ouverture, un acteur nouveau entre en scène, le « citoyen », à qui le débat public donne la possibilité d'exprimer son point de vue. Cette figure du citoyen comporte cependant une part d'équivoque : la participation au débat présuppose l'existence d'un « intérêt », qui l'explique et la légitime ; derrière le citoyen, se profilent ainsi l'« habitant », dans les débats relatifs aux opérations d'aménagement, l'« usager » dans les débats relatifs aux services publics, le « citoyen concerné », pour les conférences de consensus : si celles-ci prétendent s'adresser aux « profanes », en apparence « totalement désintéressés » et « motivés par leur seule qualité de citoyen », les participants sont recrutés sur la base du volontariat, ce qui témoigne au moins d'un « intérêt à savoir ». Le citoyen est donc toujours un « citoyen impliqué », à qui le débat public offre l'occasion d'exprimer ses attentes et ses frustrations. Cependant, même alors, des mécanismes sélectifs contribuent au *criblage des participants* : la participation suppose la connaissance des problèmes et surtout la maîtrise du langage imposée par l'oralité du débat ; seront donc présents ceux qui disposent des ressources sociales et culturelles leur permettant de débattre avec professionnels et experts.

Le *déroulement du débat* témoigne tout autant des limites de la logique délibérative. D'abord, le débat public suppose l'existence d'un cadrage préalable — document introductif élaboré par des experts ou projet gouvernemental, qui sont eux-mêmes le produit d'une phase de négociation fermée : le débat se déroule par référence à des orientations pré-définies par un cercle restreint d'acteurs influents et dont les participants ne peuvent s'affranchir ; le champ des discussions est ainsi strictement balisé, au rebours des présupposés du modèle délibératif. Ensuite, les partici-

<sup>21</sup> P. CHAMBAT, J.M. FOURNIAU, « Débat public et participation démocratique », in S. VALLEMONT (dir.), *Le débat public : une réforme de l'État*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2001, p. 22.

pants au débat ne sont pas placés sur un pied d'égalité : acteurs socialement situés, ils disposent de ressources inégales ; face aux experts, détenteurs d'un savoir, face aux groupes organisés, partenaires attirés des acteurs publics, face aux professionnels qui disposent de la connaissance des problèmes, le citoyen de base est placé en situation d'infériorité. Enfin, le débat est loin de produire toujours les effets positifs vantés par le modèle délibératif : un certain nombre d'études ont au contraire souligné que la discussion et l'échange tendent à polariser les opinions, notamment dès l'instant où ils se déroulent en arène ouverte ; le débat risque ainsi de s'enliser dans l'opposition stérile de points de vue antagonistes.

Le problème essentiel réside cependant dans la *déconnexion du moment délibératif et de la phase décisionnelle*. L'élaboration de la décision finale relève en effet comme toujours d'un espace de négociation fermé, ouvert aux seuls acteurs influents ; le débat public n'entraîne, ni transfert, ni réel partage du pouvoir de décision. L'ouverture inhérente aux procédures délibératives est ainsi payée d'une relégation de celles-ci en marge du processus décisionnel : c'est au décideur qu'il appartiendra de tirer ses propres conclusions du débat ; c'est à lui de décider s'il suit l'avis exprimé ou s'il entend imposer ses vues, en « forçant » la décision. On mesure ainsi ce qui sépare le débat public d'une authentique délibération : alors que le débat public ne débouche que sur un simple avis, la délibération implique la capacité de trancher ; au terme de la discussion, une décision est prise, qui s'impose à tous les participants. Tel est bien le sens et la portée de la délibération parlementaire : dès l'instant où ils sont dépourvus de cette force obligatoire, les processus délibératifs peuvent apparaître comme de simples subterfuges, voire comme des trompe-l'œil, dissimulant la persistance des mécanismes classiques ; cette conclusion serait pourtant excessive.

### **B) Des effets ambivalents**

En dépit de leurs limites, les procédures délibératives ne sont pas dépourvues d'impact sur les modes d'action publique ; mais cet impact est fort éloigné des ambitions affichées par le modèle délibératif. Au premier abord, ces procédures sont en effet, non pas l'instrument permettant aux citoyens de définir, par le biais de leurs discussions, les contours de l'action publique, mais le moyen pour les gouvernants de consolider celle-ci, sur un plan pratique comme sur un plan symbolique. D'une part, elles contribuent à renforcer l'*efficacité* de l'action publique, en améliorant son contenu — le débat permet d'enrichir l'information disponible et de mieux circonscrire les attentes sociales — mais aussi en favorisant son acceptabilité sociale : les forums de discussion constituent des lieux d'*apprentissage*, dans lesquels les participants sont amenés à prendre en compte les rationalités des autres acteurs et les contraintes de l'action collective ; l'exposé des points de vue des uns et des autres, l'échange d'arguments, la recherche de compromis favorisent l'intériorisation de nouvelles représentations de la réalité et le passage à une rationalité coopérative. D'autre part, les procédures délibératives remplissent une fonction essentielle de *légitimation* : elles sont là pour témoigner que l'action publique est le produit d'un vaste échange, dans lequel tous les intérêts sociaux ont pu s'exprimer et ont été pris en compte ; le débat public apparaît ainsi comme un puissant *opérateur idéologique*, permettant de construire le consensus nécessaire autour de l'action publique.

Néanmoins, cet « usage pratique à des fins stratégiques »<sup>22</sup> des procédures délibératives, qui aboutissent en fin de compte à ce que le projet « sorte renforcé de l'épreuve de la discussion publique, grâce à la construction d'un consensus élargi et la mise en scène du débat lui-même », ne saurait épuiser toutes leurs potentialités. Même si le débat public n'est pas synonyme de décision, il n'est pas sans incidence sur la suite : la construction d'un référentiel commun à la faveur des discussions pèse en retour sur le décideur ; l'influence du débat sur la décision résulte, non pas de la portée contraignante ni même de la force persuasive des avis, mais de la production

---

<sup>22</sup> C. BLATRIX, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, préc., p. 90.

d'un cadre axiologique, délimitant le champ des décisions possibles. Par ailleurs, les acteurs sociaux ne sont pas dupes du jeu délibératif : s'il est impossible de refuser d'entrer dans la logique du débat, en revanche, la présence reste critique ; assortie du recours à des modes d'action parallèles visant à exercer une pression directe sur les décideurs, elle est utilisée comme ressource et comme tribune. Cécile Blatrix relève justement la « grande capacité des acteurs à s'approprier les procédures, à s'en servir pour les dénoncer publiquement, à les détourner de leurs fonctions premières »<sup>23</sup>. Ainsi détournées de leur ambition initiale, les procédures délibératives ne sont plus qu'un moyen d'adaptation des mécanismes démocratiques, qui subissent la concurrence d'autres dispositifs, de portée sans doute plus grande.

### C) *Un modèle concurrent*

Le développement de procédures délibératives en marge du Parlement n'est pas le seul vecteur possible d'adaptation des formes traditionnelles de la démocratie. Le modèle délibératif, tel qu'il a été conceptualisé et mis en pratique, doit en effet être distingué du *modèle participatif* : reposant sur la constitution, en amont des processus décisionnels, d'espaces de discussion dans lesquels les divers intérêts sociaux sont appelés à s'exprimer, il n'implique pas de partage d'un pouvoir de décision, qui reste entre les mains des représentants ; au contraire, le modèle participatif, s'il n'exclut pas le recours à des procédés de délibération, postule l'octroi d'un droit de regard et d'une capacité d'emprise sur les processus décisionnels ; la délibération peut être sans doute considérée comme un procédé informel de participation et la participation prendre parfois une forme délibérative, mais les logiques n'en sont pas moins distinctes. Dès lors, l'accent mis sur l'exigence de développement d'une « démocratie participative », modèle de « démocratie forte » contrastant avec le modèle de « démocratie faible » inhérent à la représentation<sup>24</sup>, ne peut que se faire au détriment du modèle délibératif. L'appareil administratif est devenu le point d'ancrage privilégié de cette démocratie participative : l'octroi aux citoyens d'un pouvoir d'intervention dans la marche de l'administration est censé combler les lacunes de la démocratie représentative, en redonnant aux intéressés une emprise concrète sur la chose publique ; et cette démocratie participative tend à connaître un développement particulier au niveau local.

Le développement des procédés de *démocratie semi-directe* contredit plus clairement encore la logique délibérative : excluant tout processus de discussion et toute recherche de compromis, il s'agit de faire trancher par les citoyens une alternative ; s'ils sont assortis d'un débat public, ces procédés sont aux antipodes de l'idée de délibération. Si tant est que celle-ci était considérée, on l'a vu, comme inhérente à la théorie démocratique, l'innovation est d'importance : alors que le modèle délibératif n'est en fin de compte que le prolongement et l'élargissement de la conception classique à laquelle il reste fidèle, le modèle référendaire en prend le contrepied. L'essor des technologies de l'information et de la communication risque d'avoir des effets similaires, en supprimant le temps délibératif : les formes nouvelles de consultation directe des citoyens par la voie d'Internet réduisent les possibilités d'échange et de débat ; la mise en place de forums de discussion ne répond que partiellement au problème, en excluant tout rapport direct de communication.

S'il est à première vue séduisant, le modèle délibératif comporte ainsi d'importantes équivoques, dont témoignent les pratiques concrètes : les procédures délibératives apparaissent en définitive davantage comme des adjuvants au modèle représentatif, qu'elles contribuent à consolider. Il reste que l'idée sous-jacente à ce modèle, selon laquelle la définition des grands choix collectifs ne saurait relever des seuls élus politiques mais faire l'objet d'un large débat, auquel tous les acteurs sociaux sont invités à participer, est désormais perçue comme une donnée

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 101. Dans le même sens, L. BLONDIAUX, préc.

<sup>24</sup> B. BARBER, *Démocratie forte*, 1984, Desclée de Brouwer, 1997.



d'évidence : aussi les procédures délibératives sont-elles appelées, en dépit de leurs équivoques, à se développer parallèlement aux autres formes d'adaptation des mécanismes démocratiques.