

PANDÉMIE : quel impact sur
la démocratie, quelles leçons
en tirer ?



COVID-19 / RELECTURE DE CORPUS : TOUS AUX ARCHIVES !

Malgré une somme considérable d'études qui prévoyaient les conséquences dramatiques d'une pandémie, aucune institution, aucune puissance, aucun État n'a été en mesure d'anticiper les bouleversements dus au Covid-19. Ce qui nous attendait était peut-être trop grand pour être vu, à l'image d'un tableau dont on aurait été trop près.

Multifactorielle, cette crise remet en cause toutes nos certitudes, nos modèles et nos relations. Partout sur la planète, elle nous interroge sur ce que nous voulons pour « l'Après », ce grand flou dans lequel viennent se confondre nos espoirs.

C'est sans doute dans ce type de sentiment d'urgence qu'il devient nécessaire de prendre un pas de recul. Si bien des choses ont changé depuis la propagation d'un virus dans un marché du centre de la Chine, beaucoup avait été pensé, réfléchi et formulé en amont.

Alors qu'on en appelle partout à « l'Après », peut-être devons-nous aussi nous rappeler de « l'Avant ». Sur Millénaire3, un important réservoir de ressources aurait pu rester en sommeil, artificiellement dévalué du fait de l'obligation supposée de tout remettre à plat. Au contraire, nous avons considéré qu'il était temps de nous replonger dans nos précédents travaux, afin d'y trouver de quoi alimenter les réflexions en cours.

C'est dans cette perspective que nous avons élaboré cette série de « relectures de corpus ». Pour chacun de ces travaux, un thème mobilise différents articles de M3, croisés avec des publications externes, afin de vous proposer des clés de compréhension de la situation actuelle.

Santé publique, démocratie, transformations de nos modèles économiques et sociaux, innovations, solidarités informelles, inégalités et sentiments d'injustice, autant de sujets sur lesquels nos contributeurs ont planché, pour vous permettre de découvrir, ou de redécouvrir, toute la richesse des publications prospectives du Grand Lyon.

JUIN 2020

Métropole de Lyon

■ **Commanditaire**

Direction de la prospective et du dialogue public
Nicolas Leprêtre / Eddy Maaroufi / Jean-Loup Molin

■ **Rédaction**

Cédric Polère,
membre du réseau de veille de la DPDP

■ **Réalisation**

Nathalie Joly (DPDP)

Crédits illustration : AdobeStock

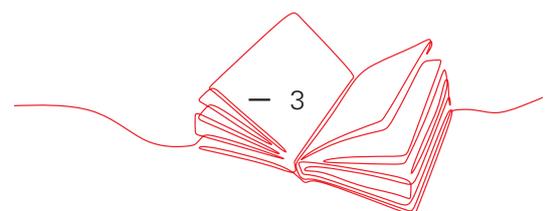
Dès le début du confinement, la pandémie a fait l'objet de pléthore d'analyses et de propositions venant du monde intellectuel, de la société civile et du monde politique, qui ont eu pour effet d'ouvrir l'imaginaire politique. Le procédé utilisé a souvent été un peu artificiel, en faisant comme si l'on pouvait inventer le monde d'après en mettant de côté les contraintes du monde d'avant.

Dans ces analyses, trois interprétations ont relié le thème de la démocratie à celui de la crise :

- la pandémie est une menace pour les démocraties, en raison des mesures privatives de liberté prises par les États ;
- elle constitue un test, et un moyen de comparer l'efficacité des régimes politiques ;
- elle constitue une opportunité pour nos démocraties de se préparer à de futures crises globales, en réinterrogeant leur fonctionnement, leurs méthodes de délibération et leurs choix politiques.

Il est probable que la pandémie accélère les mutations en cours. Mais elle a aussi été un révélateur de transformations qui avaient pris de l'ampleur à bas bruit depuis des années.

Le parti pris de cette note est de faire dialoguer le corpus que l'on peut consulter sur le site www.millenaire3.com sur le thème de la démocratie avec les analyses produites pendant et à l'issue de la pandémie de Covid-19.



— Des modèles démocratiques à l'épreuve

Retour de l'État et réhabilitation du politique

Cette crise mondiale a acté, en France et dans bien d'autres pays, le retour de l'État : ce dernier a impulsé et coordonné la réponse à l'épidémie. Ce sont ses institutions, hospitalières notamment, qui, en dépit de leurs difficultés, se sont mobilisées pour arrêter la propagation du virus. La crise du Covid-19 a aussi été perçue comme marquant le « retour du politique ». Alors que depuis la fin des années 1970, les mutations économiques et sociales vont dans le sens d'un marché qui semble échapper à la maîtrise des États et des citoyens, la crise a mis en scène un volontarisme politique qui peut déboucher sur des décisions puissantes, à l'instar du confinement. L'attente que l'État national retrouve une capacité d'action politique même après le confinement s'exprime de diverses façons : perspectives que les nations retrouvent, par la relocalisation de productions stratégiques, des moyens de souveraineté ; propositions de nationalisation et d'extension du champ des politiques régaliennes (santé par exemple), relégitimation keynésienne de l'État social et employeur, etc.

Il peut être attendu que ce retour du politique soit une réhabilitation du politique comme art d'anticiper, de penser le temps long, et d'énoncer un projet. Selon le philosophe Jean-Michel Besnier dans l'interview Millénaire3 du 28 avril 2020, la surdité quasi-totale du personnel politique aux alertes des épidémiologistes disant depuis les années 1990 que nous allons endurer de plus en plus de phénomènes épidémiques « a résulté d'une espèce de disqualification du politique dont nous sommes tous responsables. Nous avons accepté que le politique ne soit plus celui qui prévoit, pour être avant tout celui qui gère. Le Commissariat au plan a disparu par exemple, alors qu'il représentait au moins symboliquement quelque chose de significatif. On s'est mis à vouloir administrer le pays comme on gère une entreprise. » À ses yeux, la crise appelle à la « réhabilitation du politique comme art de la prévision, de l'anticipation, au service d'une vision d'avenir ».

Sur ce sujet, il est intéressant de réentendre les analyses tenues il y a une dizaine d'années pour mesurer les évolutions : dans une interview Millénaire3 de 2013, le sociologue et philosophe Jean-Pierre Le Goff disait que ce qui a disparu, c'est l'insertion de la politique dans une vision historique. Il expliquait que « la métaphysique de la République » décroît depuis des décennies ; qu'on assiste à l'effondrement des idéologies politiques porteuses de foi dans l'avenir, à la fin du marxisme, et que « les utopies sociales et politiques relèvent d'un genre quasi moribond ». Sur tous ces points, on peut avoir le sentiment d'assister à des changements.

Il semble qu'une vision historique se reconstruise, certes sur le mode de la tragédie, à partir d'une critique des effets de la mondialisation, et d'inquiétudes sur l'impact du changement climatique. Selon la philosophe Myriam Revault D'Allonnes (20/06/2013 ITW Millénaire3) on serait ainsi passé de la certitude d'aller vers le mieux, à la certitude d'aller vers le moins bien, du mythe du progrès à celui du désastre, inversant le sens de la boussole. Durant la pandémie, cette idée que nous risquons de nous acheminer vers le désastre a été très présente, sous des formes variées : premières projections sur le nombre de morts, médiatisation des thèses de la collapsologie, discours liant épidémie et désastre environnemental et climatique. Paradoxalement, on a retrouvé aussi pendant la pandémie une approche optimiste en attendant de la crise un réveil, un renouveau, l'entrée dans une nouvelle phase.

L'enquête « Concitoyenneté. Agir pour renforcer le sentiment de cohésion sociale et d'unité nationale » (FRV100, 2019) proposait des axes pour réhabiliter le politique, dont on remarque qu'ils ont été activés à des degrés divers pendant l'épi-

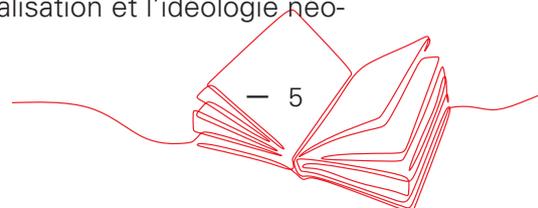
démie : remettre en récit le roman national (récit d'une mobilisation, sur un mode guerrier, avec les soignants en première ligne, etc.), proposer des modèles d'identification positive (soignants « héroïsés », etc.), faire ensemble (lancement par le gouvernement le 23 mars de la plateforme en ligne « la Réserve civique », afin d'accueillir les volontaires prêts à s'investir aux côtés des associations).

Comparaison des modèles politiques : les démocraties sont-elles capables de faire face à des crises majeures ? La crise va-t-elle renforcer la tendance à l'autoritarisme ?

Cette crise intervient à un moment où les régimes « autoritaires » (Chine de Xi Jinping, Russie de Poutine), nationalo-populistes (D. Trump aux États-Unis, J. Bolsonaro au Brésil, N. Modi en Inde), néo-autoritaires (R. T. Erdogan en Turquie, V. Orban en Hongrie) forment une masse critique au niveau mondial. En tendance, les courants anti-libéral et illibéral font pression, de l'extérieur comme de l'intérieur, sur la démocratie libérale classique. Selon l'ONG américaine Freedom House, 39 % de la population mondiale vit dans des pays libres, 36 % dans des dictatures, 25 % dans des régimes autoritaires ou illibéraux. Selon le rapport « Freedom in the World 2020 » de cette ONG, pour la quatorzième année d'affilée en 2019, la démocratie décline dans toutes les régions du monde, et avec elle les droits politiques et les libertés publiques. Vu cette tendance, on comprend que la réponse aux questions suivantes, posées sans cesse durant la pandémie, sont déterminantes pour les évolutions à venir : quel est le type de régime le plus à même de répondre à ce type de crise globale, sachant que l'on peut anticiper le fait que le monde en connaîtra d'autres ? La démocratie est-elle adaptée à la gestion de telles crises ?

Les études publiées sur Millénaire3 montrent que, depuis longtemps déjà, des intellectuels pensent que pour réaliser la transition écologique, on ne pourrait avoir d'autre choix que d'en passer par une régulation mondiale autoritaire, comme l'explique l'étude d'Aurélien Boutaud, Écologie : les grandes controverses, 2010, Millénaire3. La démocratie est censée ralentir la décision, parce qu'il faut prendre le temps de la délibération, et faire jouer le contrôle parlementaire. Dans une interview (29/04/2013 Millénaire3), le philosophe Dominique Bourg estimait il y a quelques années que la réponse radicale et rapide à apporter au défi climatique impose de revoir le fonctionnement démocratique, qui n'est pas approprié, parce que trop lent : « Le rythme d'évolution des mentalités et des comportements, comme le temps nécessaire à la construction des compromis dans nos démocraties apparaissent ainsi en décalage complet avec l'urgence écologique ». La gestion par les États de l'épidémie a démenti cette analyse pour ce qui concerne une crise sanitaire, montrant que les démocraties peuvent prendre très rapidement des décisions radicales très engageantes, voire même que les démocraties basées sur la culture du compromis et un fonctionnement fédéral comme l'Allemagne ont pu prendre des décisions plus efficaces que des démocraties basées sur un pouvoir centralisateur. Selon l'état des lieux réalisé par l'Institut Montaigne (« Covid-19 - Les autoritaires vont-ils l'emporter sur les démocraties ? », 27 avril 2019), il n'y a pas de corrélation nette entre la nature plus ou moins autoritaire du régime et l'efficacité de la réponse à la crise. Les régimes efficaces sont ceux qui ont pu identifier le plus tôt les porteurs de virus et les ont isolés. Les régimes populistes en revanche ont réagi de façon globalement moins efficace que les autres, en raison de leur méfiance envers les experts et de leur mauvaise gestion de l'appareil d'État et de l'administration.

Une question importante pour l'avenir concerne les gagnants de la crise sanitaire, une fois qu'elle sera devenue une crise sociale. Des régimes autoritaires, populistes ou démocratiques, qui va bénéficier de la crise ? Qui va tirer profit du rejet croissant de la mondialisation ? En effet, la mondialisation et l'idéologie néo-



libérale qui l'a accompagnée ces dernières décennies sont critiquées, en France, par un large éventail de partis et mouvances politiques (droites extrême et nationale, gauches radicale et extrême, écologie) qui forment la majorité de l'électorat. La crise a renforcé l'idée qu'il faut en finir avec une mondialisation qui échappe au pouvoir des États et des citoyens. En avril 2020, 65 % des Français considéraient que « la France doit se protéger davantage du monde d'aujourd'hui » (vague spéciale du Baromètre de la confiance politique réalisé chaque année par OpinionWay et le Cevipof), un pourcentage en très forte augmentation depuis le début de la crise. Si des opinions nationales sont convaincues que la crise est une conséquence néfaste d'une mondialisation libérale qui favorise les élites et défavorise les peuples, et empêche les États-nations de maîtriser leur destin, soit une rhétorique qui est au cœur des populismes, ne va-t-on pas voir les démocraties libérales reculer un peu plus ?

Faut-il en France privilégier la démocratie concurrentielle et valoriser l'antagonisme ?

On retrouve dans maintes analyses publiées sur le site Millénaire3 (notes et études de Catherine Foret et Guillaume Gourgues, interviews de Thomas Kirszbaum, Myriam Revault D'Allonnes, David Guéranger) l'idée que la démocratie va forcément de pair avec l'antagonisme, le conflit, le désaccord, l'expression de clivages entre groupes sociaux dont les intérêts divergent. Catherine Foret, dans son étude « Débat public et dynamique démocratique » (avril 2007) rappelait que le débat public est fondé sur le droit à la parole de tous sur ce qui est juste ou injuste dans la répartition du bien commun, et qu'il manifeste le « droit à l'opposition permanente » des citoyens aux décisions prises. En révélant les désaccords qui traversent le corps social, le débat public, écrivait-elle, fait prendre conscience à tous de l'importance du rôle des représentants du peuple : faire tenir ensemble la communauté divisée que forment les citoyens. Cette conception de la démocratie semble triompher. En effet, nous avons assisté ces dernières années à l'exacerbation des approches dites agonistiques de la démocratie, à une radicalisation des opinions, et à l'installation d'une partie des citoyens dans une posture de défiance systématique envers la politique.

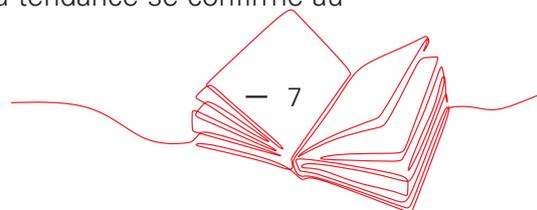
« Perdants » et « Gagnants » du confinement : les clivages de la société se renforcent, entre lutte des classes et montée du populisme

Selon la synthèse « Environnement, inclusion sociale, démocratie : trois enjeux qui challengent la légitimité de la Métropole », 01/07/2019 Millénaire3, le sentiment croissant des Français que « la démocratie ne fonctionne pas bien » (75 % de l'opinion) et l'érosion de la légitimité de la démocratie représentative ne signifient pas qu'il y a une dépolitisation, au contraire : ces phénomènes traduiraient plutôt une demande de politique et d'action publique. Pour preuve, la forte participation au Grand débat national après le mouvement des Gilets jaunes. Mais que penser de cette politisation, alors que selon le sondage Opinion way, Cevipof « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », le pourcentage de ceux qui disent qu'ils s'intéressent à la politique (52 % en février 2020) est sensiblement plus bas qu'il l'était il y a 10 ans (55 %), et à la question « quand vous pensez à la politique, pouvez-vous me dire ce que vous éprouvez d'abord ? », les sentiments négatifs (79 %) l'emportent très largement sur les sentiments positifs (19 %). Réponse possible : la politisation se fait surtout sur la base d'une vision négative de la politique et des gouvernants. Il n'est pas du tout certain que ceux qui se mobilisent sur des sujets très divers (Gilets jaunes, mouvements antiracistes, féministes ou LGBT, violences policières, contestation locale d'un projet d'aménagement, etc.) répondent, lors des sondages, qu'ils sont intéressés par la politique, ni même qu'ils votent, et on

peut supposer qu'ils aient probablement, comme l'ensemble des Français, une vision négative des élus.

Les signes de politisation se multiplient depuis quelques années. On assiste à un réveil des antagonismes de classes. Le rapport de France Stratégie « Lignes de faille. Une société à réunifier » (2016) indiquait que l'inquiétude concernant le déclasserement social va de pair avec le sentiment que notre société se dirige tout droit vers une amplification des antagonismes sociaux. 64 % des Français estimaient que la lutte de classes est une évidence dans la société française, un chiffre en progression de vingt points en 50 ans. Reflet de ce tournant, l'économiste Thomas Porcher, auteur de *Les Délaissés*, appelle à réactiver la lutte des classes et contribue à l'imaginaire montant du soulèvement. « Les délaissés de la mondialisation et de l'austérité représentent plus de 80 % de la population. Le but est de les unir autour d'un projet commun, leur permettant de redéfinir cette nouvelle lutte des classes » (Le Monde 12 mars 2020). Les Français sont nombreux à ne pas se sentir écoutés et représentés, en particulier aux deux extrêmes de l'échiquier politique, et à penser la société à partir d'une approche duale : peuple/oligarchie, gagnants/perdants de la mondialisation, etc. Les populismes contribuent à cette lecture du monde, comme le rappelle l'étude publiée sur ce thème sur Millénaire3 en 2017. Qu'il s'agisse des populismes et nationalismes de droite qui accèdent au pouvoir dans diverses parties du monde, ou d'un « populisme de gauche » qui contribue à « radicaliser la démocratie » dans des fractions minoritaires mais très agissantes de nombreuses sociétés, s'installe dans les têtes une vision du politique qui oppose des « amis » à des « ennemis » (catégories issues des théories du juriste Carl Schmitt), un « peuple » à des « élites déconnectées ». Allant à l'encontre des idées dominantes, l'économiste Jacques Sapir et le sociologue Federico Tarragoni interviewés pour M3, estiment que le populisme est une chance pour la démocratie, qui en ressort revitalisée.

Cette lecture binaire a été utilisée pendant la pandémie : il y a ceux qui vivent bien l'épidémie, parce qu'ils en ont les moyens, et qu'ils ne risquent pas de perdre leur niveau de vie avec la crise, et ceux qui la vivent mal en raison de leurs conditions de vie. Sur les réseaux sociaux, on a assisté à l'ascension de #guillotine2020, un hashtag contre la déconnexion des élites et le confinement romantisé des célébrités. On y retrouve les idées que les riches ne sont pas prêts à abandonner leurs richesses et qu'il faudrait s'en emparer plutôt que d'attendre qu'ils la partagent, la crise devenant révélatrice des inégalités sociales lorsque des personnalités communiquent depuis des lieux de résidence confortables, sans commune mesure avec les petits appartements d'une partie des Français. Expression d'une colère sociale importante, #guillotine2020 est souvent accompagné du hashtag #gilets jaunes et sert aussi à dénoncer une classe politique jugée corrompue. Des intellectuels sont précisément dans cette ligne, telle Naomi Klein, essayiste canadienne auteur d'ouvrages sur les dérives du capitalisme et le dérèglement climatique, qui fait la différence entre l'expérience de la « pandémie de luxe », pour ceux qui peuvent rester chez eux et se divertir avec Netflix, et ceux qui doivent faire tourner le monde, parce qu'ils sont considérés comme des travailleurs essentiels. D'autres, sur la base de cette même vision, appellent à renverser la table et aller chercher la richesse chez les supposés nantis. L'impératif de mettre en place des politiques publiques pour répondre au changement climatique pourrait activer cet antagonisme. L'écologie nous divise selon des lignes de fractures multiples, explique le philosophe Pierre Charbonnier (Le Monde, 14 mai 2020), selon que les uns peuvent intégrer les normes écologiques à leur vie sous forme d'une amélioration de leur santé et de leurs conditions de vie, alors que les autres ne peuvent se saisir de cette opportunité à défaut de moyens de le faire. Le mouvement des Gilets jaunes était peut-être une préfiguration de cette lecture des inégalités, entre perdants/gagnants de la transition. Dans ce contexte, la tendance se confirme au



développement des mobilisations, de l'action directe et de la désobéissance civile, contre ce qui est vécu comme de l'injustice.

S'il y a encore quelques années, on pouvait se demander si en tendance on irait vers un retour de clivages idéologiques marqués, cela s'est depuis confirmé. On assiste à la multiplication des lignes de clivages, qui ont été explorées dans des cahiers Millénaire3 sur les clivages qui traversent la société française.

— Délibération : force ou faiblesse ?

Vers une intégration institutionnelle des conflits ?

Face aux multiples clivages et intérêts qui se font jour dans la société, il a pu être proposé que l'intérêt général se construise davantage sur la base d'un arbitrage ou d'une régulation, réalisée par l'État ou les collectivités locales, entre les multiples intérêts présents dans la société. La synthèse Millénaire3 « Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique » (2007) avait souligné un infléchissement dans ce sens. Depuis lors, les appels à l'empowerment, qui contribuent à ce que des communautés puissent entrer dans un rapport de force avec les pouvoirs publics, et au néo-corporatisme au niveau local, s'inscrivent dans cette logique.

Guillaume Gourgues (Corps intermédiaires ou citoyens ordinaires : Pour un néo-corporatisme urbain assumé, 01/06/2014 Millénaire3) a ainsi proposé « d'assumer pleinement l'ambition néocorporatiste des instances consultatives. À savoir la mise en place d'un dialogue officiel entre les autorités publiques et certains intérêts organisés, voire professionnalisés, sélectionnés par ces mêmes autorités afin de les associer à l'élaboration d'une décision publique ». La participation de ces organisations qui défendent un intérêt identifié sur le territoire à un système consultatif permet la transparence des jeux d'influence locaux. La Métropole et la Ville de Lyon ont déjà mis en place de telles instances, pour que les associations représentatives de personnes handicapées, d'associations œuvrant pour l'égalité femmes-hommes, etc., soient écoutées, mais on manque encore de recul pour juger de l'apport et des risques d'une telle approche, au cas où elle serait étendue.

Défiance entre citoyens et gouvernants : la conséquence d'un manque de délibération ?

Bien des intellectuels, chercheurs et élus ont eu la même interprétation : la fermeture en France des plages et des parcs, les autorisations de sortie à remplir, tout cela révélait en creux que l'État ne fait pas confiance à sa population et que les gens ne se font pas confiance les uns envers les autres. Les Français auraient ainsi été infantilisés pendant la période de confinement. En Allemagne, la formulation était « restons chez nous », en France, elle était « restez chez vous », sur le registre de l'ordre. Cela entre en résonance avec les analyses de Yann Algan et Pierre Cahuc, dans leur essai *La société de la défiance : comment le modèle social français s'autodétruit* (2007), et avec les multiples enquêtes et sondages, qui indiquent le niveau élevé de défiance en France des citoyens envers leurs gouvernants, les institutions, les médias, etc.

Cette défiance a vraisemblablement eu des effets sur la stratégie choisie par le gouvernement. Selon Sebastian Roché, plus un État se méfie de ses citoyens, moins il est démocratique, plus il a utilisé des techniques de contrôle et de sanction durant l'épidémie. « Lorsqu'on rapproche l'indice du « contrôle en profondeur » avec le score d'état de droit (...), il apparaît que les gouvernements qui contrôlent le plus sont ceux où la démocratie est la moins bien garantie ». « Plus l'État se garde de

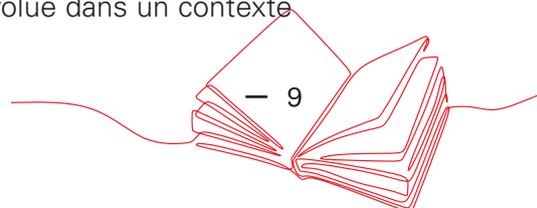
ses citoyens, plus il est prompt à les surveiller. » (« Dans sa réponse au coronavirus, notre exécutif survalorise la surveillance et la punition », Le Monde, 4 juin 2020). Dans une interview accordée à Millénaire3, « Ce que l'expérience de l'État fait à la citoyenneté et aux identités collectives » (17 février 2020), le chercheur avait déjà évoqué le lien qui unit le contrôle des individus et la confiance envers les institutions, à propos des jeunes qui vivent dans les quartiers en politique de la ville. Sa conclusion était la même : « Les contrôles érodent le sentiment de faire partie d'une collectivité politique ». La défiance est donc un poison pour les démocraties, pénalisant les citoyens puisqu'il compromet la qualité et l'efficacité de la décision politique.

Mais la pandémie contredit sur un point les thèses de Yann Algan et Pierre Cahuc : la défiance n'a pas été immédiate, et elle n'est pas reliée à un incivisme élevé. Durant le confinement, chacun a pu, à son échelle, avoir un comportement civique, c'est-à-dire soucieux du bien collectif, en étant fiable, courageux, et en inventant de nouvelles formes de solidarité. Selon le quotidien La Croix (« Le civisme, une valeur à l'épreuve de la crise du coronavirus », 31 mars 2020) on a constaté la capacité des citoyens à prendre des responsabilités, et les statistiques relevées sur le terrain montre que le confinement a été très largement respecté par les Français.

La défiance des Français envers les gouvernants s'est surtout réveillée en raison d'arguments qui n'ont pas été jugés convaincants, concernant les masques de protection, et la stratégie à mettre en œuvre. La volte-face du gouvernement sur la pénurie de masques a entraîné une controverse : en l'absence de stock suffisant, celui-ci a d'abord expliqué que ce n'était pas la meilleure stratégie, avant de changer de discours. C'est bien là une problématique de délibération qui a contribué à la défiance, à la montée des théories complotistes, et aux accusations de mensonge. Les chercheurs spécialistes de la délibération que sont Bernard Manin et Charles Girard (« Covid-19 : assumer les décisions prises n'est pas assez, il faut en livrer les raisons », Le Monde, 15 juin 2020) l'ont clairement démontré : le pouvoir n'a pas assez expliqué les raisons entrant dans la balance des choix opérés : pourquoi avoir maintenu le premier tour des élections municipales le 15 mars ? Pourquoi avoir fixé le confinement deux jours plus tard ? Pourquoi avoir fixé au 11 mai le déconfinement ? Un gouvernement, expliquent-ils, ne peut justifier ses décisions en expliquant qu'il a suivi l'avis des experts, ou en disant qu'il assume ses choix. Il convient d'expliquer pourquoi il les a prises. « Se contenter de répéter que l'on assume une décision, c'est éviter de dire pourquoi on l'a prise. Les citoyens n'ont alors d'autre issue que de s'en remettre aveuglément au décideur ou de contester son autorité tout entière ».

Ces mêmes chercheurs avaient été interrogés en 2013, dans un contexte où, au sein du Grand Lyon, le service participation citoyenne de la DPDP avait entrevu l'importance d'outiller les élus de manière à nourrir une décision éclairée, plutôt que de tout miser sur une démocratie participative dont on connaissait les limites. Lors de cette réflexion (Rapport Délibération et Démocratie : Conceptions, conditions, enjeux), ils avaient souligné l'intérêt de l'approche aristotélicienne de la délibération, où l'échange d'arguments prend la forme d'un débat contradictoire, où des arguments sont opposés les uns aux autres, sur les raisons et les mérites de chaque option ouverte. Il convient que la décision produise le bien visé, qu'elle impose le moins de maux possibles, et que les sacrifices soient proportionnés. Dès lors que « le pouvoir n'explique par les raisons entrant dans cette balance, la délibération publique est entravée et la confiance dans les autorités politiques fragilisées ».

La Métropole de Lyon gagnera à se souvenir des ces leçons. En effet, la synthèse M3 Environnement, inclusion sociale, démocratie : trois enjeux qui challengent la légitimité de la Métropole (01/07/2019) soulignait qu'elle évolue dans un contexte



de défiance envers les institutions qui fragilise sa légitimité. Face à des enjeux majeurs comme le défi environnemental, ou de moindre envergure, il lui faudra expliciter ses choix. L'analyse faite par B. Manin et C. Girard de la présente crise sanitaire, qui rappelle les risques liés à un défaut de délibération, est une alerte pour une collectivité, qui depuis sa création en 2015 a été loin d'expliquer son projet, et encore moins d'argumenter ses choix fondamentaux.

Cette synthèse « Environnement, inclusion sociale, démocratie » est un memento des leviers de la légitimité démocratique, qui ont tous été mis à l'épreuve par la crise du Covid. Ainsi de l'exigence d'efficacité des décisions, ainsi de l'exigence d'humanité envers les usagers, ainsi de l'exigence de justice sociale et d'équité. On a vu durant la crise la demande d'égalité de considération : si l'on reconnaît le mérite des personnels soignants, pourquoi ne pas parler des chauffeurs qui continuent à livrer ? Et des ouvriers, des caissières, etc. ? Il y a eu alors une prise de conscience que les « travailleurs essentiels », en majorité des femmes, étaient à la fois peu payés et invisibles démocratiquement, et qu'ils demandaient aussi des salaires qui traduisent leur utilité sociale.

— Démocraties et libertés

Liberté / sécurité : une crainte que la réduction des libertés s'installe dans la durée ?

Une inquiétude souvent exprimée est que la multiplication des crises affaiblisse durablement les démocraties, en justifiant, au nom de la protection des populations, la limitation des libertés publiques, en faisant entrer l'état d'urgence (proclamé en novembre 2015 en France suite aux attentats) dans le droit commun. L'ONU a appelé les pays, par la voix de la commissaire Michelle Bachelet, « à ne pas se servir des pouvoirs d'urgence comme d'une arme », et à « respecter l'état de droit ». Dès lors que d'autres crises, probablement environnementales, surviendront, ne peut-on pas s'attendre à des nouvelles lois d'exception et de moins en moins de liberté ? Cette crainte est largement exprimée dans les médias français depuis le début de l'épidémie, qui estiment que si l'arbitrage entre liberté et sécurité en matière de santé est familier aux régimes libéraux (en 1902 c'est un gouvernement libéral qui a fait adopter le principe de vaccination obligatoire), on risque avec cette épidémie de connaître un point de non retour. Pour ceux qui expriment cette crainte, la crise a doté l'État de moyens nouveaux qu'il pourrait mettre à profit en d'autres circonstances, avec des contrôles qui risquent d'être limités. La juriste Mireille Delmas Marty s'est ainsi inquiétée du fait que le gouvernement et le parlement se sont accordés pour ne pas déférer la loi du 23 mars sur l'urgence sanitaire devant le Conseil constitutionnel. Bien des intellectuels, journalistes et élus de l'opposition ont fait part de leurs craintes que le pouvoir joue de la peur pour cimenter et mobiliser la population (Ivan Rioufol du Figaro : « L'ordre sanitaire, piège pour la démocratie », 1^{er} mai 2020). Des mouvements de contestation ont émergé à différents endroits du monde contre « l'État policier », remettant en cause le bien fondé de la limitation des libertés au nom de la crise sanitaire.

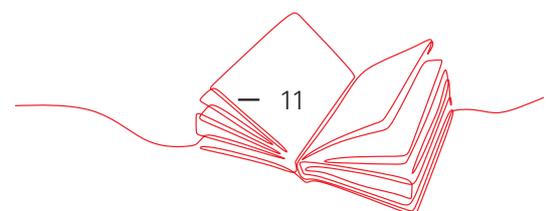
Bien des commentaires, dans les médias et les réseaux sociaux, prêtent aux pouvoirs des intentions machiavéliques : crise volontairement créée ou encouragée par les pouvoirs en place, crise comme occasion pour les États d'étendre leur pouvoir et emprise sur leurs populations. L'étude « Crise sanitaire du Covid-19 : "l'après" vu "pendant" » (Nicolas Leprêtre, 2020) indique que les tribunes les plus inquiètes perçoivent cette crise comme un laboratoire de nouveaux systèmes de contrôle sur les populations, ou comme moyen de faire passer, à l'instar d'un coup d'État, des réformes drastiques. Ces critiques sont parfois fondées, concernant

des États qui ont cherché à étouffer la critique des journalistes s'ils « répandent de fausses nouvelles » sur le virus. Le choix du hongrois Viktor Orban, fin mars, de se faire donner les pleins pouvoirs, est venu conforter les accusations sur sa pratique confiscatoire du pouvoir (depuis il a mis fin à ses pouvoirs spéciaux). En France, selon de nombreux intellectuels, juristes, chercheurs, élus, la liberté a été malmenée pendant le confinement avec un Parlement qui ne siégeait plus, des détentions provisoires prolongées, et la quasi-disparition de la liberté de circuler et d'entreprendre.

La pandémie et les nouvelles techniques de traçage des individus

Josep Borrell, (« COVID-19 : le monde d'après est déjà là », Politique étrangère, vol.85, n°2, été 2020), Haut Représentant de l'U.E. pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, a alerté sur le risque de « dériver vers un autoritarisme digital, vers lequel certains états sont déjà clairement engagés ». George Orwell est constamment cité pour dépeindre ce que pourrait être le monde d'après.

Marc Guillaume, dans « La démocratie après Orwell » (Cahier Millénaire 3 n°22, mai 2001) soulignait déjà sur Millénaire3 le caractère ambivalent des nouvelles technologies au regard de la démocratie, qui peuvent tout autant permettre l'existence d'une « nouvelle agora, de type électronique », « permettant d'annuler les contraintes du nombre et de la distance, d'accroître indéfiniment le volume et la transparence de l'information, de promouvoir à la fois le droit de l'individu et le libre échange d'opinions », que son pendant autoritaire, à savoir un gouvernement des conduites au sens de Michel Foucault, exercé dans l'opacité à travers la technique, et menaçant les libertés individuelles. La pandémie a rappelé que la balance a clairement penché depuis des années du mauvais côté. On a vu ces dernières années le phénomène des rumeurs prendre une ampleur particulière du fait de l'utilisation des réseaux sociaux et du volume d'informations échangées, et de l'importance de plus en plus stratégique de l'information dans les « sociétés cognitives ». Sans cesse, des manipulations sont découvertes, venant d'États tels que la Russie, ou d'organisations politiques. Des chercheurs ont établi que les réseaux sociaux produisent une « polarisation de groupe », qui amplifie les idées préconçues et empêche la compréhension d'opinions différentes des siennes, et que malgré leurs atouts pour échanger, alerter, informer, ils ne permettaient pas d'avoir les conditions d'un débat. La question des menaces sur la démocratie apportées par les outils de surveillance et de contrôle des individus est devenue bien plus prégnante en raison de la course aux technologies de surveillance, boostée par les progrès de l'intelligence artificielle, destinée à lutter contre le terrorisme ou la criminalité, basée sur des techniques de reconnaissance faciale notamment. La crise a donné lieu à des applications pour tracer les citoyens, avec la technologie du tracking, entraînant des débats importants sur les risques d'utilisation de l'IA à des fins de surveillance. Cela a été le cas en France quand le gouvernement a annoncé réfléchir à l'application pour smartphone de suivi de contacts des malades « StopCovid », même si d'autres États, y compris démocratiques, sont allés plus loin dans le traçage (Taïwan, Corée du Sud).



— Pouvoirs et contre pouvoirs

Expertise, décision, pouvoir médical : quelle place pour le citoyen ?

Deux grandes questions ont été posées durant la pandémie. La première est celle des moyens d'un contrôle démocratique en temps de crise. La synthèse M3 « L'action directe : extension des modes de participation politique, ou menace pour la démocratie ? » (C. Polère 2007) avait souligné toute l'importance de ce que le politiste Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie », c'est-à-dire l'ensemble des pratiques de contrôle, de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers lesquels la société exerce des formes de pression sur les gouvernants : contrôle du Parlement vis-à-vis de l'exécutif, contrôle par les médias, par le pouvoir judiciaire, manifestations, mouvements sociaux, etc. Le contrôle du Parlement a été clairement affaibli pendant la crise sanitaire. À l'inverse, l'épidémie a acté la montée en puissance d'une nouvelle forme de contrôle exercée par les lanceurs d'alerte, déterminante pour alerter précocement d'une crise et partager les informations en toute transparence. Protéger ces lanceurs d'alerte et leur accorder un statut pourrait relever alors d'un nouvel impératif démocratique.

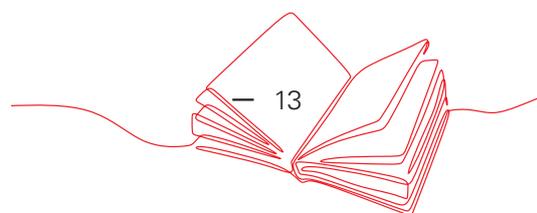
La seconde question concerne la place à donner aux comités d'experts lors de crises majeures. Dans un article de 2007 intitulé « Technocratie et démocratie : deux notions qui s'opposent ? », la sociologue Catherine Panassier avait pointé que « la complexité s'impose aux décideurs et conduit au recours grandissant de l'expertise et à une certaine « technocratisation » des gouvernements. En proclamant des obligations de choix imposés par les experts ou par les processus administratifs ou financiers, ou en feignant de se ranger à l'avis des experts, ils font apparaître la décision sous le jour de la nécessité, et abdiquer le pouvoir de faire des choix, qui est proprement politique ». Ce risque a été pointé durant la pandémie. Une question souvent posée a été : la décision politique doit-elle être dictée, ou validée par le savoir médical ? Pendant la crise, il a été beaucoup question de danger du « pouvoir médical » en référence à Michel Foucault (édito de Bernard-Henri Lévi dans le Point du 2 avril 2020), de biopolitique, de biopouvoir, de biolégitimité. Dans son interview pour Millénaire3, le philosophe Jean-Michel Besnier (16/04/2020), considère que dès lors que l'on estime que la médecine n'est pas l'affaire des citoyens mais des experts médicaux, dès lors que la médecine dit au politique ce qu'il doit faire, on sort de la démocratie. L'expérience de cette pandémie laisse craindre que lors de futures crises, sanitaires ou écologiques, on se retrouve à nouveau dans la situation où le Parlement est de facto délégitimé par des comités d'experts.

Grève des urnes ou réhabilitation de la représentation : vers quelle démocratie allons-nous ?

Avant la pandémie, des signaux laissaient entrevoir la fin possible d'une hausse de l'abstention. En effet, quand on passe en revue la participation aux différents scrutins depuis le début de la V^e République, on s'aperçoit que l'abstention progresse sur le long terme lors des élections législatives et locales (municipales et régionales), alors qu'elle semble enrayée en ce qui concerne les élections européennes. Dans une interview accordée à M3, la politologue et historienne Céline Braconnier souligne que l'élection reste le moment qui touche le plus de citoyens. En travaillant à partir des listes d'émargement, elle s'était en effet rendue compte que seulement 10 à 12 % des gens ne votent jamais. Selon son analyse, les Français resteraient donc attachés au système de la démocratie représentative (« une bonne chose pour 88 % » d'entre eux), dont ils attendent surtout qu'elle fonctionne mieux. Cela est confirmé par une enquête auprès des jeunes, qui ont pour 84 % d'entre eux) (Aspirations et Clivages / Fiche 11 - Sebastian Roché) le

sentiment qu'il y a une utilité à voter. Pour autant, le taux d'abstention au second tour des élections municipales de 2020, qui a atteint 59 % de la population, soit vingt points de plus qu'en 2014 suscite de nombreuses interrogations. Cette désaffection est-elle uniquement due à la peur d'aller voter dans un contexte de crise sanitaire allié à une faible communication sur ces élections, ou traduit-elle une forme de grève des urnes et une colère froide de la part de maints citoyens, qui indiqueraient qu'un point de non retour a été atteint ? L'abstention a été extrêmement forte dans les communes populaires situées en périphérie des villes. À Vénissieux par exemple, seul un inscrit sur quatre est allé voter. Lors de micro-trottoirs, des habitants ont pu expliquer leur sentiment d'abandon, et le fait que selon eux, voter ne changerait rien à leur vie. Une frange de la population, considérant que le changement ne passera pas par les élections, utilise d'autres registres de mobilisation pour se faire entendre. Finalement, doit-on penser que la démocratie représentative est durablement démonétisée aux yeux de l'opinion, et que l'on peut s'attendre dans les années à venir à des mouvements de contestation sans précédent ?

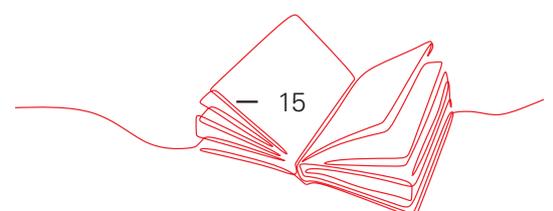
La question reste ouverte, et ses enjeux seront à n'en pas douter au cœur des vies politiques locales et nationale durant les prochaines années. Une telle situation met incontestablement la pression sur la démocratie représentative, qui est plus que jamais contrainte de se réinventer.



— Sources Millénaire 3

- Jean-Michel Besnier, interview Millénaire3 du 28/04/2020, <https://www.millenaire3.com/Interview/Jean-Michel-Besnier-le-plus-grand-danger-philosophique-que-la-maladie-soit-consideree-comme-une-punition>
- Jean-Pierre Le Goff, interview Revue M3 Hors-série avril 2013, <https://www.millenaire3.com/Interview/2013/reinscrire-le-pays-dans-un-recit-historique>
- Myriam Revault D'Allonnes, interview Revue M3 Hors-série avril 2013, <https://www.millenaire3.com/Interview/2013/preserver-la-democratie>
- Catherine Foret, « Concitoyenneté. Agir pour renforcer le sentiment de cohésion sociale et d'unité nationale », enquête, déc. 2019, <https://www.millenaire3.com/ressources/Agir-pour-renforcer-le-sentiment-de-cohesion-sociale-et-d-unite-nationale>
- Aurélien Boutaud, « Écologie : les grandes controverses », étude, mars 2010, Millénaire3, <https://www.millenaire3.com/ressources/ecologie-les-grandes-controverses>
- Dominique Bourg, interview Revue M3 Hors-série avril 2013, <https://www.millenaire3.com/Interview/2013/sortir-du-deni-pour-choisir>
- Thomas Kirszbaum, interview Millénaire3 du 25/03/2015, <https://www.millenaire3.com/Interview/2015/la-participation-une-alternative-aux-promesses-politiques-intenables>
- David Guéranger, interview Millénaire3 du 01/02/2014, <https://www.millenaire3.com/Interview/2014/deliberation-et-democratie-l-intercommunalite-est-elle-hors-jeu-democratique>
- Catherine Foret, « Débat public et dynamique démocratique », étude, avril 2007, <https://www.millenaire3.com/dossiers/democratie-et-participation-un-duo-indissociable-archives/debat-public-et-dynamique-democratique>
- Jean-Loup Molin, Nicolas Leprêtre, Pierre Houssais / DPDP, « Environnement, inclusion sociale, démocratie : trois enjeux qui challengent la légitimité de la Métropole », texte d'auteur du 01/07/2019, <https://www.millenaire3.com/dossiers/Syntheses-prospectives/Environnement-inclusion-sociale-democratie-trois-enjeux-qui-challengent-la-legitimite-de-la-Metropole>
- Jacques Sapir, Federico Tarragoni, interviews Millénaire3 de juillet 2017, in Cédric Polère, « Les populismes, étude, <https://www.millenaire3.com/ressources/les-populismes>
- Jean-Loup Molin / DPDP, « Les aspirations et clivages dans la société française : dossier de synthèse, juillet 2020, <https://www.millenaire3.com/ressources/Les-aspirations-et-clivages-dans-la-societe-francaise-Dossier-de-synthese>
- Cédric Polère, « Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique », synthèse, juillet 2007, <https://www.millenaire3.com/dossiers/democratie-et-participation-un-duo-indissociable-archives/lobbying-l-influence-des-groupes-d-interet-s-accroit-et-favorise-une-transformation-de-notre-modele-democratique>
- Guillaume Gourgues, « Corps intermédiaires ou citoyens ordinaires : Pour un néo-corporatisme urbain assumé », texte d'auteur Millénaire3, 01/06/2014, <https://www.millenaire3.com/ressources/corps-intermediaires-ou-citoyens-ordinaires-pour-un-neo-corporatisme-urbain-assume>
- Sébastien Roché, interview Millénaire3 du 17/02/2020, <https://www.millenaire3.com/Interview/Ce-que-l-experience-de-l-Etat-fait-a-la-citoyennete-et-aux-identites-collectives>
- Cédric Polère, « Rapport Délibération et Démocratie -1 : Conceptions, conditions, enjeux », 2014, <https://www.millenaire3.com/ressources/deliberation-et-democratie-1-conceptions-conditions-enjeux>

- Bernard Manin, interview Millenaire3 du 08/07/2013, <https://www.millenaire3.com/Interview/2014/Deliberation-et-democratie-l-echange-contradictoire-dans-la-prise-de-decision>
- Charles Girard, interview Millenaire3 du 03/06/2012, <https://www.millenaire3.com/Interview/2004/deliberation-et-democratie-des-exigences-qui-se-recoupent>
- Nicolas Leprêtre / DPDP, « Crise sanitaire du covid-19 : "l'après" vu "pendant" », étude juin 2020, <https://www.millenaire3.com/ressources/Crise-sanitaire-du-Covid-19-l-apres-vu-pendant>
- Marc Guillaume, « La démocratie après Orwell », Cahier M3 n°22, mai 2001, <https://www.millenaire3.com/ressources/la-democratie-apres-orwell>
- Cédric Polère, « L'action directe : extension des modes de participation politique, ou menace pour la démocratie ? », étude, juin 2007, <https://www.millenaire3.com/ressources/l-action-directe-extension-des-modes-de-participation-politique-ou-menace-pour-la-democratie>
- Catherine Panassier, « Technocratie et démocratie : deux notions qui s'opposent ? » juin 2006, <https://www.millenaire3.com/ressources/technocratie-et-democratie-deux-notions-qui-s-opposent>
- Céline Braconnier, interview Millenaire3 du 19/06/2017, <https://www.millenaire3.com/Interview/le-vote-et-l-abstention-aujourd-hui>
- Sébastien Roché, Aspirations et Clivages Dossier 1/6 - Le rapport aux institutions, Fiche n°11 « Chez les jeunes, l'importance du vote s'affaiblit nettement lorsqu'ils vivent en habitat HLM », <https://www.millenaire3.com/ressources/Aspirations-et-clivages-le-rapport-aux-institutions-1-6>



WWW.

**RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR**

MILLENAIRES.

COM

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CEDEX 03