

Composition : Les crises font-elles progresser les sociétés démocratiques ?

Dans ses vœux au Président de la République, le Président du Conseil Constitutionnel a évoqué, le 7 janvier 2021, la difficulté pour nos sociétés démocratiques et leurs gouvernements de gouverner face à une hexacrise : environnementale, sanitaire, sociale, économique, sécuritaire et démocratique.

La crise, qui provient du grec (krisis), est un terme d'abord utilisé dans le domaine de la médecine. C'est un moment critique, un point de bascule de la maladie, qui appelle, après un diagnostic, une réponse, souvent rapide pour y répondre.

Associée à l'idée de progrès, la crise peut être un vecteur d'amélioration, ce qui implique toutefois de tirer les enseignements, des échecs mais aussi des réussites, à l'issue de la gestion de la crise.

Cette problématique se pose avec acuité pour les sociétés démocratiques, qui se caractérisent par une égalité politique des citoyens et la possibilité pour ces derniers d'exercer librement leurs droits civils et politiques. En effet, pour Myriam Revault-d'Allonnes, l'utilisation du mot crise est récurrent dans notre époque contemporaine, ce qui reflète le discours que notre société tient sur elle-même, à savoir qu'elle est en crise permanente.

La permanence des crises (démocratique, terroriste) se double d'une accumulation des crises (sanitaire, économique et sociale) dont les intensités peuvent augmenter en raison d'une fréquence d'occurrence plus élevée, comme l'illustrent les nombreuses crises environnementales qui sont survenues sur le territoire national (inondations, feux de forêt...) en 2021, mais aussi à l'échelle de la planète.

Cette situation de menaces permanentes est préoccupante pour nos sociétés démocratiques. En effet, en fonction des réponses apportées pour surmonter certaines crises, une régression de la démocratie peut s'observer, comme en témoigne les restrictions de libertés dans le cadre des états d'urgence terroriste ou sanitaire.

De plus, les démocraties semblent parfois moins efficaces que les régimes autoritaires, pour faire face à certaines crises, en raison de leur temporalité et de l'individualisme démocratique, des limites identifiées notamment par Alexis de Tocqueville dans De la Démocratie en Amérique.

Dès lors, les crises peuvent-elles faire progresser les sociétés démocratiques et renforcer la vivacité démocratique ?

Face aux difficultés rencontrées par les sociétés démocratiques pour faire face aux crises, le risque est celui d'une régression de leur vitalité démocratique (I).

Si les sociétés démocratiques ont progressé pour répondre à certaines crises, cette dynamique doit être pérennisée en tirant les enseignements de la gestion des crises et en renforçant la vitalité démocratique (II).

Les sociétés démocratiques font face à plusieurs difficultés pour répondre à certaines crises (IA)

La crise environnementale, qui appelle une action non différée, se heurte à la temporalité de la démocratie et à l'individualisme démocratique.

Les politiques environnementales s'inscrivent dans le temps long ce qui implique de prendre en compte les intérêts des générations futures.

Cependant, la temporalité courte de la démocratie limite cette nécessité.

Cette limite a été identifiée par Condorcet dans Aux amis de la liberté, sur les moyens d'en assurer la durée, article publié en 1791 dans le Journal de la Société de 1789.

Elle provient, d'une part, du rythme institutionnel, avec des élections à échéance régulières, et, d'autre part, du présentisme démocratique. Ce culte du présent s'exerce à la fois vis-à-vis du passé : « la Terre appartient aux vivants » selon Jefferson, mais aussi vis-à-vis de l'avenir, car pour Rousseau « il est absurde que la volonté se dote de chaînes pour l'avenir » (Du Contrat social).

A l'inverse, l'action environnementale suppose une action immédiate.

Cependant, le primat de la discussion et de la critique au sein de la démocratie, l'empêcherait d'agir et de décider rapidement : c'est la critique décisionniste de Carl Schmitt.

Enfin, l'individualisme démocratique qui se caractérise par le triomphe du souci de soi semble empêcher toutes actions en faveur de l'environnement qui portent atteinte aux libertés. Cette limite avait déjà été identifiée par les libéraux au XIX<sup>ème</sup> siècle. En effet, Benjamin Constant écrivait dans De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes que : « le but des modernes est la jouissance des biens privés [...] et ils nomment liberté la garantie apportée par les institutions pour assurer cette jouissance ».

Le terrorisme, qui porte atteinte aux valeurs démocratiques, illustre les difficultés rencontrées par les démocraties pour y répondre.

Le terrorisme, du latin terror, est un acte qui vise à frapper de terreur et de porter atteinte à la vie d'un individu ou des institutions. La peur suscitée par l'acte terrorisme vise à renverser un pouvoir de force a priori défavorable. Jenny Raflik dans Terrorisme et Mondialisation a identifié une typologie du terrorisme : (i) anarchiste (Russie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) ; (ii) ethno-nationaliste (ETA, IRA) ; (iii) identitaire (KKK, Black panthers, islamisme).

Le terrorisme islamiste, dont l'intensité est croissante (Charlie hebdo et le Bataclan en 2015, Trèbes dans l'Aude en 2016, Samuel Paty en 2020) est celui qui menace directement les sociétés démocratiques.

Dans son discours du 6 janvier 1942, Roosevelt indiquait que tous les êtres humains devaient bénéficier de certaines libertés et garanties : liberté d'expression, liberté de religion, vivre à l'abri de la peur.

Le terrorisme islamique prend le contre-pied de ce programme.

En effet, Sayyid Qutb, fondateur des Frères musulmans, fût horrifié lors de son voyage d'études aux Etats-Unis dans les années 1950 de découvrir les mœurs occidentales. Pour lui, l'égalité entre les hommes et les femmes était un signe de décadence. Les terroristes islamistes restreignent l'éducation et l'accès à la culture, comme l'illustre la destruction du patrimoine pré-islamique à Palmyre en Syrie par l'Etat Islamique. En outre, Al-Quaïda déclarait en 2009 que : « Nous avons préparé des hommes qui aiment la mort autant que vous aimez la vie ». Ceci explique la douleur ressentie de manière unanime par la population lors des attentats. Cette valorisation de la vie humaine peut expliquer en retour pourquoi les sociétés démocratiques peuvent céder plus facilement aux demandes de rançons ou être moins fermes face au terrorisme, à l'opposé du régime russe qui n'hésite pas, lors de prises d'otage, à sacrifier des vies humaines pour éteindre la menace terroriste, comme cela a été le cas en 2012 près de Moscou.

Les sociétés démocratiques, tant en raison de leurs caractéristiques institutionnelles, que de leurs valeurs semblent donc ne pas pouvoir répondre efficacement aux crises.

Alors que les régimes autoritaires semblent plus efficaces pour répondre aux crises, cette sollicitation et les réponses apportées par les démocraties font craindre une régression des libertés (IB).

Les régimes autoritaires, en miroir des échecs des sociétés démocratiques, paraissent plus efficaces pour répondre aux crises.

Les sociétés démocratiques offrent de nombreux exemples d'échecs pour agir, ou prévenir certaines crises. C'est par exemple le cas de la lutte contre le changement climatique, lequel peut être le vecteur de nombreuses crises. Pour des raisons de clientélisme politique, Trump avait retiré les Etats-Unis de l'Accord de Paris sur le climat. En France, le mouvement des « Gilets Jaunes » a contraint le gouvernement à arrêter l'augmentation de la contribution Climat-Energie de la Taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TICPE – 40 Md€).

A l'inverse, le régime autoritaire chinois a renforcé son arsenal juridique pour protéger l'environnement et s'est récemment engagé à l'atteinte de la neutralité carbone en 2060.

Pour y parvenir, l'action environnementale est confiée à des agences proches du régime et dirigées par des élites (Beeson, 2019) permettant une action immédiate, indépendamment des contestations qui sont en outre réprimées.

La gestion de la crise sanitaire a illustré aussi, en mars 2020, l'efficacité des régimes autoritaires pour endiguer la circulation du virus, notamment par l'intermédiaire des nouvelles technologies de l'information donnant corps au Big brother décrit par Orwell dans 1984.

Face aux difficultés rencontrées par les sociétés démocratiques, les réponses apportées pour gérer les crises font alors craindre une répression des libertés et menacent l'Etat de droit.

Pour répondre à la menace terroriste, les sociétés démocratiques n'hésitent pas à suspendre certaines libertés pour préserver la continuité de l'Etat de droit. Ceci est une intuition profonde des régimes démocratiques, comme l'illustrent les mots de Montesquieu dans L'Esprit des lois : « mettre un voile sur la liberté, comme l'on cache la statue des dieux ». La Constitution des Etats-Unis prévoit dans son article 1<sup>er</sup> la suspension de l'habeas corpus en cas d'invasion ou rébellion. Même les instruments supra-nationaux de protection des libertés, tels que la Convention européenne de sauvegarde des libertés et des droits de l'Homme (Conv- EDH) autorisent la suspension de certaines libertés pour faire face à des crises (article 15 de la Convention EDH).

Toutefois, le risque est que l'état d'exception ne soit utilisé au détriment de certaines libertés comme l'illustrent les lois sur l'anarchisme de 1893 et 1894 à la suite de l'assassinat du Président Sadi Carnot à Lyon et qualifiées de lois « scélérates » par Léon Blum, en raison des atteintes à la libertés d'expression et à la liberté de réunion. Plus récemment, le tournant sécuritaire entamé par les sociétés démocratiques pour faire face à la menace terroriste a ravivé cette crainte. La France s'est dotée avec la loi du 9 septembre 1989 d'un arsenal juridique pour faire face à la menace terroriste. Cette loi a par la suite été modifiée notamment à la sortie de l'état d'urgence terroriste pour pérenniser certaines mesures (assignations à résidence ou perquisitions administratives). Or, certaines mesures ont pu être appliquées en dehors de la lutte contre le terrorisme (CE, 2015, Cédric H).

La crise sanitaire a également mis en lumière la tension qui existe entre libertés démocratiques et sécurité.

L'Etat providence, chargé d'assurer la santé pour tous, s'inscrit, comme le souligne Pierre Rosanvallon dans La crise de l'Etat providence (1991) dans la continuité de l'Etat protecteur, issu de la pensée de Hobbes (Le Leviathan) et de Locke (Traité sur le Gouvernement civil) et qui vise à limiter l'incertitude et assurer la sécurité du corps social. Toutefois, la question s'est posée du rôle hors-norme-littéralement au-dessus des normes – de l'impact sur les libertés et la vie démocratique des mesures prises

lors de la crise sanitaire, qui ont entraîné des restrictions des libertés collectives et individuelles et qui ont rappelé la scène décrite par Machiavel dans La Peste à Florence au XVI<sup>e</sup> siècle : « les places où s'assemblaient les citoyens étaient des tombeaux ou le réceptacle de la plus vile populace ». Ce risque d'hypertrophie du léviathan sanitaire, décrit par Didier Tabuteau dans un article de 2009, L'Etat léviathan et la santé », découle de l'extension du principe de précaution consacré dans le champ environnemental par la Charte de l'environnement de 2004, au domaine de la santé. Ce besoin croissant de sécurité s'exerce alors au détriment des libertés, faisant écho à la lettre de Benjamin Franklin adressé au gouverneur colonial de la Pennsylvannie à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle : « Quiconque accepte moins de libertés pour plus de sécurité ne mérite ni l'un ni l'autre ». Cette situation peut alors conduire à un assèchement de la démocratie : comme le montrait le professeur Didier Sicard dans la maladie sans le corps, lorsque la peur se nourrit d'information et de science, cela entraîne une réponse sécuritaire qui assèche les choix démocratiques. De fait, la crise sanitaire a entraîné plusieurs reports des élections locales et a aussi, en partie, contribué à une baisse de la participation des électeurs aux élections régionales et départementales en 2021. La crise sanitaire a en outre mis en lumière les tensions entre santé et solidarité intergénérationnelle et santé et méfiance envers la science.

Si la réponse des sociétés démocratiques aux crises qu'elles rencontrent peuvent se traduire par des régressions pour l'exercice des libertés individuelles et collectives, ces sociétés peuvent toutefois progresser pour mieux affronter les crises, sans renier leurs valeurs.

Alors que les sociétés démocratiques ont fait preuve de progrès pour faire face à certaines crises, plusieurs institutions apparaissent comme des garde-fous pour éviter les régression (IIA).

Les sociétés démocratiques peuvent progresser grâce à certaines crises, ce qui en retour permet aussi de répondre à d'autres crises, comme l'illustrent les crises environnementale et démocratique.

La protection de l'environnement illustre la manière dont les démocraties peuvent s'améliorer pour répondre à la crise démocratique.

La crise démocratique (faible représentativité au Parlement de la population, faible association des citoyens à la prise de décision, scandales politiques, programmes politiques non respectés) découle du caractère oligarchique des gouvernements représentatifs identifié par Bernard Manin dans Les principes du gouvernement représentatif (1995). Couplées au monisme et à l'endogamie des élites, mises en lumière par Pierre Bourdieu dans La Noblesse d'Etat, ces limites de la démocratie représentative peuvent favoriser la collusion des intérêts économiques et politiques et in fine contribuer à des crises environnementales ou sanitaires (sang contaminé, vache folle...). Pour y répondre des agences indépendantes, à l'instar de l'ANSES, ont été créées pour renforcer la confiance des citoyens et offrir une expertise scientifique indépendante du pouvoir exécutif.

De manière plus générale, les progrès démocratiques vont souvent de pair avec la protection de l'environnement ou la réponse à des crises, comme l'illustre par exemple la mise en place d'une Convention citoyenne pour le climat en réponse à l'urgence climatique et au mouvement des « Gilets Jaunes ». On pourrait également citer les lois Barnier et Bouchardeau qui ont posé le cadre et renforcé la démocratie participative dans le domaine environnemental.

En retour, les progrès démocratiques permettent de répondre et d'agir face à certaines menaces environnementales : la pratique du référendum en Suisse a ainsi permis le

transport de marchandise par la voie ferrée, dont les émissions de gaz à effet de serre sont moindres que le transport routier.

En complément, plusieurs institutions des sociétés démocratiques, en particulier en France, sont des garde-fous contre les régressions.

En effet, afin de préserver les intérêts à long terme de la Nation, l'Etat assure une continuité dans l'action politique. Pour Philippe Delmas, l'Etat est ainsi : « le pourvoyeur de la lenteur nécessaire, inaccessible aux marchés car contraire à la rapidité qui fait leur force » (Modernité de l'action publique, Le maître des horloges). Dans ce cadre, la figure du fonctionnaire est également importante pour préserver les intérêts structurels de la Nation, au-delà des alternances politiques comme l'indique Nora dans Servir l'Etat.

La conception républicaine de la démocratie, dans laquelle l'intérêt commun est supérieur et dépasse la somme des intérêts individuels facilite aussi la réponse à certaines crises (sanitaires ou environnementales).

L'école républicaine, permet également en favorisant l'autonomie et l'émancipation des individus, pour les préparer à la vie démocratique, de créer un cadre propice à la réflexion et à l'apprentissage des réussites et échecs passés. Pour H. Arendt, elle doit ainsi rester un sanctuaire, car elle forme les élèves à un monde plus vieux qu'eux et donc rester à l'écart des exigences de la société, précisément pour « préserver ce qui est neuf et révolutionnaire chez les enfants » (La crise de la culture).

Enfin, pour assurer le respect de l'Etat de droit lors des états d'exception, l'indépendance et l'impartialité de la Justice sont cruciales, notamment de la justice administrative qui règle les litiges entre personnes privées et publiques. A ce titre le Conseil d'Etat a joué un rôle crucial lors de l'état d'urgence sanitaire pour contrôler la proportionnalité des mesures du pouvoir exécutif : en 2020, cette juridiction a jugé 914 référés soit une augmentation de 600 % par rapport à 2019, selon le rapport annuel du Conseil d'Etat de 2020. La hausse des référés illustre ainsi le rôle du Conseil d'Etat, qu'avait rappelé Jean-Denis Combrescelle, ancien président de la section du Contentieux : « Pendant la crise sanitaire, les citoyens étaient perdus, mais il fallait qu'ils sachent qu'ils pouvaient encore frapper à la porte du Conseil d'Etat pour apostropher l'Etat ».

Pour que les crises fassent réellement progresser les sociétés démocratiques, il convient de tirer les enseignements de la gestion des crises et de renforcer la vitalité démocratique (IIB).

La gestion de la crise sanitaire et le recours accru aux états d'urgence doivent servir d'enseignements pour faire progresser notre démocratie.

La gestion de la crise sanitaire a mis en lumière à la fois les forces de l'organisation territoriale décentralisée de la République (adaptation des mesures localement par les Préfets, participation des collectivités territoriales à la campagne de vaccination) mais aussi ses faiblesses (faibles marges de manœuvre des collectivités, gouvernance des Agences Régionales de Santé (ARS)).

Des enseignements de la gestion de cette crise peuvent donc faire progresser la démocratie, ce qui suppose que l'Etat providence en tant que garant de la santé s'appuie sur d'autres parties prenantes dans le cadre d'une démocratie sanitaire renouvelée.

Cela passe d'abord par une réforme de la gouvernance des ARS, pour permettre aux collectivités d'y participer et à décentraliser certaines compétences en matière de santé publique comme le recommandait en 2019 le rapport du Sénat intitulé « Désert médicaux l'Etat doit enfin prendre des mesures courageuses ».

Le renforcement de la démocratie sanitaire, qui a d'abord débuté au niveau individuel grâce à la loi de 2004 qui consacre un droit à l'information du patient, peut s'opérer au niveau collectif dans la continuité de la mise en place en 2015 de l'Institut pour la démocratie sanitaire, qui associe des établissements santé, usagers, experts et professionnels de santé pour produire des recommandations afin de renforcer la prévention sanitaire dans de nombreux domaines.

S'agissant des états d'urgence, Bruno Lasserre, Vice-Président du Conseil d'Etat, faisait remarquer dans son discours de juin 2021 « Les Etats d'urgence : comment en sort-on ? » que : d'une part, ces régimes d'exception de nature législative sont de plus en plus utilisés (1962, années 2000, 2015 et 2020) et qui, d'autre part, ils ne font pas l'objet d'un cadrage constitutionnel comme les états d'exception constitutionnels comme l'état de siège (article 36 de la Constitution) ou les « pleins pouvoirs » de l'article 16. Face au risque d'accoutumance des citoyens aux états d'urgence, mais aussi de leur moindre plus-value par rapport aux acquis de la jurisprudence, il conviendrait d'effectuer un cadrage constitutionnel de ces derniers (conditions de déclenchement, modalités de prorogations, prérogatives du Conseil Constitutionnel).

En complément, il apparaît nécessaire de mieux anticiper les crises, par l'intermédiaire de la prospection et des retours d'expérience des autres Etats que pourrait réaliser France Stratégie, mais aussi de mieux s'y préparer tant au niveau national, qu'au niveau local. Cela suppose ainsi de développer des formations à la gestion des crises à destination des agents des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales en fonction de leur domaine de compétences et de prévoir des simulations spécifiques.

Le renforcement de la vitalité démocratique passe par un renouveau des institutions et un renouvellement de l'esprit démocratique des citoyens.

Pour faire face aux futures crises à venir, en particulier environnementales, il convient de renforcer le rôle de la science et sa place dans la société pour éclairer la décision publique. Rosanvallon ou Dominique Bourg proposaient ainsi la création d'une Académie du futur qui rassemblerait des experts scientifiques, à l'instar du Haut Conseil pour le Climat, et dont le rôle serait d'accompagner, de conseiller et d'informer les pouvoirs exécutif et législatif pour fonder rationnellement les choix collectifs face aux crises.

Le renforcement des institutions démocratiques peut également passer par la création d'un nouveau Sénat, qui serait, comme le proposent Bourg et Whiteside dans Vers une démocratie écologique, le garant du temps long et des intérêts des générations futures.

Il serait, autrement dit, pour reprendre les mots de Alfred Fouillée dans Démocratie politique et sociale l'organe de représentation « d'encore plus d'hommes à naître que d'hommes déjà nés ».

En complément, si la justice est nécessaire pour assurer l'Etat de droit et protéger les libertés démocratiques, c'est l'ensemble du corps social qui doit exercer son contrôle sur le pouvoir exécutif (journalistes, universitaires, citoyens, associations). En effet, l'Histoire a montré que les magistrats peuvent se laisser emporter par l'esprit du temps. Ceci suppose de développer chez les citoyens un authentique goût pour la liberté, car comme l'écrivait de Tocqueville dans L'Ancien Régime et la Révolution au XIX<sup>e</sup> siècle : « Celui qui cherche dans la liberté autre chose qu'elle-même n'est fait que pour servir [...] Que manque-t-il à ceux-là pour être libres ? Le goût sublime de l'être. »

Les sociétés démocratiques, si elles peuvent régresser face aux crises, peuvent également progresser. Cela suppose toutefois de tirer les leçons des enseignements passés et de renforcer la vitalité démocratique et la gestion des crises pour mieux y faire face.