

ENVIRONNEMENT, INCLUSION SOCIALE, DÉMOCRATIE

trois enjeux qui challengent la légitimité de la Métropole

La Métropole est un formidable support pour développer des politiques publiques complètes en jouant sur tous les leviers de l'action locale ainsi que sur la diversité et les complémentarités de ses territoires. Elle peut aussi apparaître comme technocratique, distante, imposée « d'en haut ». L'enjeu du passage au suffrage universel direct de 2020 sera de **réussir à nouer un lien plus direct entre cette nouvelle collectivité encore méconnue et des citoyens pris dans l'accélération de transformations anxiogènes pour eux.**

En effet, si personne ne conteste le dynamisme de Lyon, combien de marcheurs pour le climat ? Combien de gilets jaunes ? Combien d'attentes contradictoires voire irréconciliables ? Combien d'habitants qui sans faire de bruit, se défient des institutions, des élus, tout en aspirant à un vivre ensemble qui leur ouvre des perspectives, une société qui leur ressemble plutôt qu'elle ne leur échappe et les exclut ?

Au fil des travaux et des échanges conduits à la Direction de la prospective et du dialogue public, notre réflexion collective fait ressortir le renforcement de **deux défis et d'un enjeu prioritaires de fond** sur lesquels l'action de la Métropole sera à la fois jugée et primordiale :

- concilier les contraintes environnementales et l'efficacité de l'action ;
- faire tenir ensemble les différentes composantes d'une société éruptive ;
- répondre à l'impératif d'efficacité démocratique.

Les trois sont intimement liés. Le défi environnemental interroge l'efficacité de l'action métropolitaine, ses échelles d'action et l'équité des mesures mises en œuvre. Pour relever le défi de la cohésion sociale, la Métropole doit investir les enjeux de justice perçue. Ces deux défis en toile de fond l'interpellent sur sa légitimité démocratique à porter et à faire accepter ses arbitrages. Celle-ci passera plus par la cohérence des actes avec les valeurs défendues que par les textes et les procédures de vote.

Ces trois défis et enjeux peuvent paraître à première vue un peu évidents, chacun allant de soi. Pourtant, **il faut s'attacher à bien comprendre l'évolution du contexte, les évolutions de trajectoire et l'acuité de ces questions aujourd'hui, pour que la Métropole, nouvelle collectivité, construite et porte ses politiques publiques.**

1 Pour la Métropole, deux défis en toile de fond qui l'interpellent sur sa légitimité

Défi n°1 : Concilier contraintes environnementales et efficacité de l'action

Poser le défi des contraintes environnementales peut paraître assez convenu. Alors qu'on agit depuis plus d'une vingtaine d'années en faveur de l'environnement, qu'y-a-t-il de nouveau à dire sur le sujet ? De fait, par ses nombreuses actions, la **Métropole parvient à objectiver les menaces et les vulnérabilités et à agir en conséquence**. Malgré tout, **elle fait face à des enjeux systémiques qui dépassent son échelle d'action**. Cette situation cristallise des tensions au sein de la société civile qui pourront être croissantes à la fois sur sa capacité d'action, mais aussi sur sa légitimité à agir dans ce domaine.

À retenir

1. Nous sommes passés du développement durable à l'Anthropocène.
 2. Face à un système-Terre incertain et aux échelles trop grandes, la Métropole perd prise.
- ⇒ Conclusion : alors qu'elle est interpellée comme un acteur central, la Métropole devra **investir collectivement de nouveaux enjeux comme la consommation**.

1. – Nous sommes passés du développement durable à l'Anthropocène

En matière de contraintes environnementales, en quoi la situation est-elle nouvelle depuis quelques années ? La notion de développement durable où l'économie, l'environnement et le social doivent se réaliser sans compromettre les générations futures, ne fait plus vraiment l'unanimité aujourd'hui. Alors que ce mot était omniprésent dans les années 1990–2000 pour désigner l'action en faveur d'une préservation de l'environnement, on parle plutôt aujourd'hui de **« transition »** (énergétique plus souvent qu'écologique) pour les plus optimistes, de **« résilience »** pour ceux qui se tournent plutôt vers les problèmes à gérer, voire **« d'effondrement »** pour les plus fatalistes.

Si on revient sur les termes nouveaux, la résilience territoriale renvoie à la capacité d'un territoire, dans un contexte de risques, à identifier et réduire ses vulnérabilités, pour se préparer et résister à un choc, s'en relever et s'adapter pour faire face à de futures menaces. Autre terme à la mode depuis un peu plus d'un an, l'effondrement renvoie à tout un ensemble de théories qui ont lentement pris corps depuis le rapport Meadows sur les limites de la croissance de 1971. La notion a été popularisée par différents auteurs depuis (Jared Diamond, Pablo Servigne).

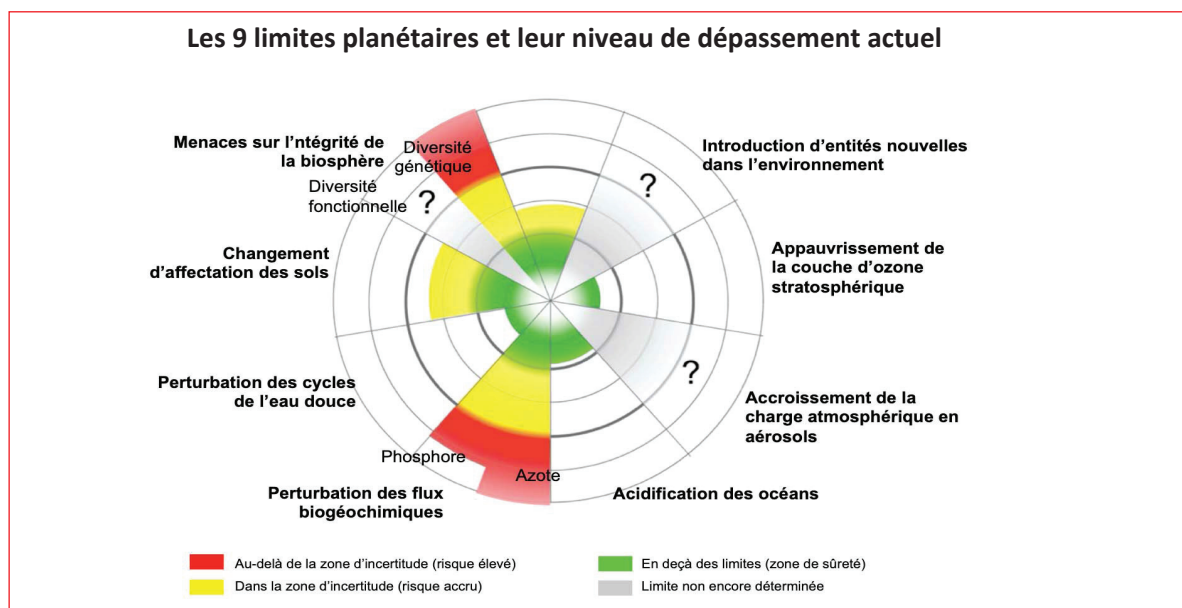
Résilience, effondrement : au cœur de tous ces termes se trouve **l'Anthropocène**. Le concept, créé par le chimiste Paul Crutzen, est repris par de nombreux scientifiques, notamment à l'École Urbaine de Lyon qui en a fait son axe principal de recherche. Il désigne **l'entrée dans une ère géologique pour laquelle les activités humaines sont devenues le principal facteur de modification des grands équilibres écologiques planétaires**.

Pour une collectivité comme la Métropole, l'abandon dans le discours commun du développement durable au profit de l'Anthropocène a une implication majeure : celle de mettre en avant le système-Terre qui dépasse les capacités d'action de la collectivité et dans lequel elle doit trouver sa place.

2. – Face à un système-Terre incertain et aux échelles trop grandes, la Métropole perd prise

Penser la Terre comme un système implique de relier entre eux chaque phénomène biogéochimique (cycle de l'eau, cycle du carbone, cycle de l'azote, biodiversité). Ainsi, lorsque nous agissons contre les émissions de CO₂, cela a un effet sur l'acidification des océans et la biodiversité, tout comme agir sur l'artificialisation des sols a un effet sur le carbone, la biodiversité et le cycle de l'eau. Dans

un système-Terre aux ressources limitées et aux effets globaux, la prise en compte de ces liens incite à anticiper les effets rétroactifs du dépassement de certaines « limites planétaires » sur les écosystèmes.



Dans le cadre de ce système-Terre, il est important de prendre en compte dans notre discours l'incertitude totale sur les décennies à venir, lorsqu'on parle par exemple de dérèglements climatiques ou de perte de la biodiversité. Le rapport de l'IPBES (*Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*) publié le 6 mai dernier alerte ainsi sur les pertes irréparables de la biodiversité lorsqu'il indique que « 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction [soit une espèce sur huit environ], notamment au cours des prochaines décennies », ce qui est inédit dans l'histoire de l'humanité. Ces enjeux arriveront de notre vivant (d'où la mobilisation des jeunes générations) et il est impossible, vu la complexité des systèmes en jeu, d'appréhender quelles en seront les conséquences.

À cet égard, il est plus prudent de prendre du recul autant par rapport à un discours catastrophiste sur l'effondrement, que sur un discours de « laisser-faire » niant les défis à venir. Autrement dit, alors même que nous avons une injonction à agir, **cette action doit prendre en compte l'incertitude du futur**. L'implication pour la collectivité est de ne pas éluder cette incertitude, au risque de paraître inaudible sur la question environnementale.

Si tout le monde consommait comme des Grandlyonnais, il faudrait 3 planètes



Pour la Métropole, cette logique systémique vient impacter sa **capacité réelle d'action**. Face à l'ampleur des enjeux, et compte tenu des moyens certes importants mais limités à sa disposition, il est évident qu'elle ne pourra faire tout, toute seule. Elle fait déjà beaucoup dans ses domaines de compétence (Schéma directeur des énergies, trame verte et bleue, Plan climat air-énergie territorial, mobilité (Plan de déplacements urbains et Plan d'Action pour les mobilités actives) ...), mais **les enjeux au cœur du défi environnemental à venir sont bien plus larges**. La Métropole de Lyon peut ainsi réduire de -16% les émissions de gaz à effet de serre sur son territoire (ce qui est un engagement essentiel qu'il faut poursuivre), mais à côté ne pas maîtriser l'empreinte carbone issue de la consommation des Grandlyonnais, qui génèrent des émissions à travers le monde. Il faudrait ainsi trois planètes pour couvrir les besoins en ressources de la population mondiale si tout le monde vivait comme des Grandlyonnais, ce qui n'est pas soutenable.

Conclusion :

Alors qu'elle est interpellée comme un acteur central, la Métropole devra investir collectivement de nouveaux enjeux comme la consommation

Même si la Métropole ne peut pas tout faire, elle est attendue sur le sujet pour agir, car il est de la responsabilité de l'acteur public (l'État mais aussi les collectivités) d'agir contre le dérèglement climatique et pour la préservation de la biodiversité. Le fait que la marche pour le climat du 16 mars, rassemblant à Lyon 20 à 30 000 personnes, se soit arrêtée devant le siège de la Métropole et non devant celui de la ville, de la préfecture ou bien encore devant le siège d'entreprises comme Bayer-Monsanto, est révélateur de cette **interpellation directe de la Métropole comme un acteur central sur le sujet**.



Marche pour le climat du 16 mars 2019 © DR

Dès lors, la grande question va être : sur quoi la collectivité peut-elle fonder sa légitimité pour agir ?

- ▶ Premièrement, la réponse devrait être sur l'**efficacité de l'action**. En effet, les urgences s'inscrivent paradoxalement dans le temps long (2050 à 2100) qui ne sont pas le temps court (élections en mars 2020) ou moyen (Schéma Directeur des Énergies : 2019-2030) d'une collectivité. Ce décalage crée soit un rejet chez les citoyens (« *c'est pour la prochaine génération* »), soit un sentiment d'impuissance teinté de colère (« *on doit changer radicalement, maintenant* »). Alors que la catastrophe devient le nouvel aiguillon du militantisme climatique, **comment l'administration peut-elle rendre claire la constance de son action face à un discours de l'urgence ? À l'inverse, comment prendre aussi en compte certaines urgences dans nos méthodes pour aller plus vite ?**
- ▶ Deuxièmement, la Métropole de Lyon devrait aller vers un « territoire résilient », lui permettant d'**anticiper les contraintes et chocs**, et dans un contexte d'incertitudes, de **repérer et de valoriser les opportunités**. Des solutions émergentes ou alternatives existent, comme l'économie circulaire ou de proximité, mais elles se développent à l'heure actuelle dans un cadre économique libéral qui ne fonctionnera peut-être plus de la même manière demain. Ainsi, comment arrive-t-on à appréhender une société de la raréfaction ? **Quels seront les modèles économiques pertinents ?**
- ▶ Troisièmement, la collectivité devrait prendre en compte les **différentes échelles d'impact**. Pour reprendre l'exemple des émissions de gaz à effet de serre, le sujet de demain en matière de réduction des émissions de CO₂ sera celui de la **consommation individuelle** : achat de textile, d'appareils électroniques, de produits d'origine animale, usages du numérique, **comportements en matière de mobilité**... Les débats médiatiques actuels révèlent la complexité de la situation et sur ces sujets, rapidement les injonctions touchent aux libertés individuelles. Il pourrait sembler périlleux d'investir ces champs, pourtant l'inaction est tout autant critiquée dans un contexte croissant d'interpellation.

Comment généraliser les solutions existantes pour changer les comportements, alors même que l'efficacité implique de s'adresser aux comportements individuels, et donc d'aller plus dans le détail ? La collectivité doit-elle assumer pour cela de passer par la contrainte ? Si l'échelle du problème (global) n'est pas celle de la solution (locale, nationale, globale), **comment trouver la maille pertinente et avec quels acteurs agir ?**

- Enfin, et en lien avec le point précédent, la Métropole aura besoin de **penser la justice et l'équité de ses choix** sur le domaine environnemental, ainsi que d'**explicitier ses arbitrages**, comme l'attestent les contestations des « Gilets Jaunes » sur la taxe carbone et la mise en opposition entre « fin du mois » et « fin du monde ». Sur quelle base fonder des choix et au nom de qui/quoi doit-on décider ? Le sujet de la justice sociale est d'autant plus fort que les travaux sur la résilience montrent que la résistance d'une population à un choc (environnemental ou autre) dépend avant tout de sa capacité d'entraide, de sa cohésion, ce qui est l'objet du second défi.

Défi n°2 : Faire tenir ensemble les différentes composantes d'une société clivée et éruptive

Les enquêtes d'opinion nationales compilées par la Direction de la prospective et du dialogue public renvoient l'image d'une société :

- **inquiète de son devenir** (les Français ne sont que 58 % à avoir confiance dans l'avenir, contre 69 % en moyenne européenne),
- **fortement clivée** (malgré des indices de tolérance qui progressent, par exemple vis-à-vis des minorités ethniques et religieuses),
- **ultra réactive** et marquée par une **montée du niveau de violence** dans le débat public.

Pourtant, la France est un des pays du monde où les inégalités de revenus après redistribution restent les plus faibles, malgré la mondialisation libérale ; et où la pauvreté est faible également. Il y a par exemple 200 000 sans-abris en France, contre 400 000 en Allemagne.

D'où vient cette éruptivité qui rend l'exercice du pouvoir, et donc de l'action publique si compliqué ?

Cinq analyses principales peuvent être avancées (sans être exhaustif sur la question).

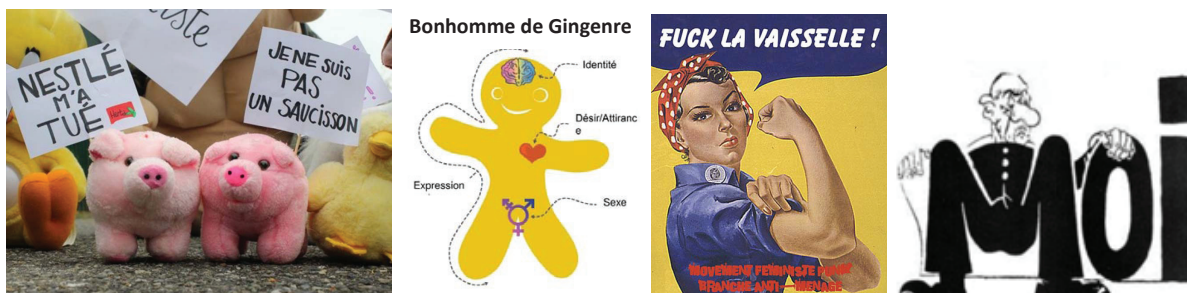
À retenir

1. La révolution de l'émancipation a engendré une société centrée sur la **défense des choix individuels, de la dignité et des identités**.
 2. Une bascule s'est faite de la lutte des classes vers la **lutte contre les discriminations**, où l'individu est le seul responsable de sa situation.
 3. La société française est travaillée par de **multiples clivages** qui se superposent.
 4. Le poids des déterminismes sociaux est particulièrement élevé en France, ce qui crée une **obsession de la redistribution**.
 5. **L'action publique**, qui incarne le pacte social, **est « sacrée »** en France.
- ⇒ Conclusion :
un besoin de **justice perçue** à prendre en compte pour l'institution.

1.– La révolution de l'émancipation a engendré une société centrée sur la défense des choix individuels, de la dignité et des identités

Une première explication, qui n'est pas spécifique à la France, tient à la montée de l'individualisme et à l'obsession de chacun d'entre nous d'être respecté pour ce qu'il est et de faire respecter sa dignité.

⇒ Normes communes et intérêt général... ne s'imposent plus par l'autorité seule



Les idéaux portés par l'école et la République ont parfaitement fonctionné : développer l'esprit critique, fabriquer des individus capables d'auto-détermination, soutenir l'émancipation de tous, par exemple l'émancipation féminine.

La libéralisation des valeurs morales et familiales traduit par exemple une forte propension à déterminer qui l'on veut être et comment l'on veut vivre (orientation et pratiques sexuelles, procréation et filiation, rapport au mariage, au divorce et aux recompositions familiales...). Les personnes transsexuelles peuvent par exemple demander depuis peu de changer de sexe à l'état-civil, sans traitement hormonal ou chirurgie de réaffectation, autrement dit sans changer de sexe biologiquement. Même si l'espace juridique pour de telles demandes reste extrêmement étroit, cette évolution traduit bien la grande liberté laissée aux individus de déterminer qui ils veulent être.

La pression du marché et son effet de stimulation de la consommation ont fortement contribué à cette dynamique d'individualisation :

- Une injonction à réussir sa vie et à se singulariser au travers de ses choix de consommation, amplifiée par la mécanique des réseaux sociaux qui hypertrophie le « MOI ».
- Une fabrication des tribus, dans une logique de segmentation des marchés (le hallal n'est pas qu'une prescription religieuse, c'est aussi un marché ou inversement...).

Tout cela a deux conséquences. Tout d'abord, malgré un vrai souci du bien commun (environnement, pauvreté...) dont témoignent les enquêtes, **les comportements des individus, eux, traduisent plutôt un égoïsme de masse** : « l'avion pollue beaucoup, mais je le prends car c'est pas cher et j'ai envie de visiter le Brésil ». Ceci a deux implications pour une collectivité comme la Métropole :

- **Il n'est pas si simple de faire bouger les comportements en invoquant le bien commun** : il ne suffit pas par exemple de suggérer aux gens de consommer des légumes et fruits de saison pour qu'ils arrêtent d'acheter des poires venant du Chili ;
- **Il n'est pas facile non plus d'imposer des mesures au nom de l'intérêt général** (songeons à la limitation de la vitesse à 80 km/h sur les routes nationales et départementales).

Seconde conséquence : les individus revendiquent toujours plus le **droit à l'autodétermination** : « droit à l'enfant », droit à choisir sa fin de vie (euthanasie) ; et ils réclament d'être traités dignement, d'être reconnus pour ce qu'ils sont (handicap, communauté culturelle...). Or l'invocation de la dignité, comme l'invocation de la sacralité, créent les conditions de confrontations dures. C'est notamment le transfert du logiciel de la dignité humaine sur le monde animal qui explique la virulence des mouvements animalistes/antispécistes (« halte à l'assassinat des animaux ! »).

Pour une collectivité comme la Métropole, cette société centrée sur la dignité a deux implications majeures :

- Elle crée des frictions de plus en plus nombreuses et de plus en plus explicites avec la **norme commune**. Par exemple, des enquêtes de la Direction de la prospective (enquête laïcité 2016) montrent que l'idée selon laquelle le RSA est une contrepartie financière au fait de chercher activement du travail – et non un minimum social auquel tout le monde pourrait prétendre – n'est pas acceptée par tous. Ainsi, des familles dans lesquelles certaines femmes sont « mères au foyer », et ne considèrent pas qu'elles devraient travailler, voient cette contrepartie (« pour avoir le RSA, il faut chercher un emploi ») comme une norme culturelle inéquitable (« cela va à l'encontre de mon choix individuel de valoriser d'abord l'éducation de mes enfants »).
- Elle implique que tout se négocie âprement si bien que **les arguments d'autorité ne s'imposent plus**. L'acteur public doit alors être solide dans ses raisonnements et dans son argumentation. Il doit de plus en plus s'efforcer de distinguer ce qui relève de l'application légitime d'une norme républicaine et ce qui relève de l'application moins légitime d'une autre norme.

2. – Une bascule s'est faite de la lutte des classes vers la lutte contre les discriminations, où l'individu est le seul responsable de sa situation



Every body is **DIFFERENT**, but we are all **PEOPLE**.
All of us want to be **HAPPY**, all of us live on the same **PLANET**.

"Together against discrimination" 

La deuxième explication de l'éruptivité de la société est que nous avons basculé progressivement d'une société structurée par la lutte des classes, à une **société organisée autour de l'enjeu d'inclusion et de la lutte contre les discriminations**.

Auparavant, les classes sociales étaient porteuses d'appartenance, de solidarités, de culture partagée et de fierté (on pouvait être fiers d'être ouvriers). Elles étaient encadrées par des syndicats, des partis politiques et toutes sortes de mouvements (Jeunesse Ouvrière Chrétienne...), autant de corps intermédiaires qui portaient les revendications dans les négociations collectives.

Dans la société de classe, les inégalités pouvaient paraître injustes, mais elles n'affectaient pas l'individu puisqu'elles se situaient au niveau de la classe sociale. Des normes sociales légitimaient les inégalités. On disait par exemple que les enfants des classes populaires n'avaient pas

vocation à faire des études, ou que la place des femmes était à la maison.

Avec l'affaiblissement des corps intermédiaires et la bascule vers le logiciel de l'inclusion et la lutte contre les discriminations, l'individu se trouve en première ligne. Désormais, la **norme commune est celle d'une égalité des droits beaucoup plus générale**. Or, les individus (les enfants des classes populaires, les femmes...) font l'expérience concrète au quotidien des micro-inégalités ou des micro-injustices qui, tout au long de leur parcours (scolaire, professionnel...), leur font prendre conscience que si l'égalité des droits est énoncée, les destins restent souvent très différents.

Ainsi, **les injustices subies sont liées à l'individu**, à ce qu'il est (femme, handicapé, natif de la banlieue, d'origine étrangère, non diplômé, addict...), **ce qui rend tout échec ou difficulté d'autant plus douloureux** (sentiment de faute, de malchance, d'injustice...). Or, le sentiment d'échec ou les difficultés vécues sont exacerbés par les réseaux sociaux, qui permettent un déversement de toutes les émotions, sans médiation, sans corps intermédiaires pour transformer les injustices individuelles en projet collectif. Il n'y a pas de refroidisseur donc, mais le choc des émotions.

La Métropole est un acteur important en matière d'inclusion sociale sur son territoire. En tant qu'employeur (personnes handicapées...), mais aussi en tant qu'acheteur (clauses d'insertion...) et via ses politiques publiques : PA-PH, politique de la ville, logement... Or, la demande d'inclusion sociale est immense et toute la société doit y contribuer (école, entreprises, associations...).

L'enquête laïcité a montré de façon frappante que les agents de la Métropole sont fréquemment pris à parti par des usagers s'estimant lésés ou discriminés : « *vous refusez de m'embaucher parce que je suis noir* », « *vous me refusez ce logement parce que je ne suis pas blanc* », « *pour avoir droit à cette aide il faut être arabe, c'est ça ?* ». Ces interpellations peuvent traduire un authentique sentiment de discrimination ou une simple stratégie de mise sous pression de l'institution. Mais dans tous les cas elles expriment bien **l'enjeu de s'engager sur les questions de discrimination et d'inclusion** et de rendre **plus apparentes les règles d'équité** qui guident l'institution.

3.– La société française est travaillée par de multiples clivages qui se superposent

Troisième idée : l'hétérogénéité sociologique et culturelle croissante de la population française, la raréfaction des ressources publiques à distribuer, la pression concurrentielle internationale, les efforts d'adaptation du « modèle français » (service public, protection sociale...) à notre époque, en se combinant, génèrent de **multiples clivages**.

⇒ L'exercice du pouvoir devient un numéro d'équilibriste



Les enquêtes montrent que le clivage gauche droite est toujours présent, mais qu'un autre clivage a émergé depuis vingt ans, entre **les gagnants et les perdants de la mondialisation**, ces derniers (classes populaires) formant désormais les gros bataillons des partis souverainistes.

Un **clivage ville-campagne** a émergé également notamment autour de la thématique du retrait des services publics. Mais plus fondamentalement, le monde rural, comme d'ailleurs ce qui reste du monde industriel, se sent exclu culturellement, intellectuellement et médiatiquement du pays, de ses projets, de ses visions d'avenir, qui passent par les villes et par les ruptures technologiques.

Le **clivage autour de l'immigration** reste bien présent. Mais nous sommes passés de « *ils nous prennent nos emplois* » à « *ils veulent nous imposer leur culture* ». D'une façon générale, nous assistons à la dédramatisation de l'extrême droite qui gagne du terrain dans l'opinion.

Ainsi, nous sommes dans une situation où tous les groupes sociaux se sentent lésés :

- ▶ les jeunes issus de l'immigration se disent harcelés par la police, mal orientés à l'école et discriminés à l'embauche ;
- ▶ les entrepreneurs considèrent que la complexité administrative et le poids des charges sociales et des impôts entravent leur capacité à réussir alors que c'est eux qui créent les emplois ;
- ▶ les travailleurs pauvres et les précaires ne comprennent pas pourquoi ils ne vivent guère mieux que les allocataires du RSA ;
- ▶ les classes moyennes n'en peuvent plus de payer pour tout le monde sans retour d'ascenseur ;
- ▶ quant aux riches, ils se considèrent surtaxés par rapport aux autres pays du monde et parfois quittent la France.

Comme tous ces clivages se superposent (par exemple, on peut être souverainiste de droite ou de gauche, **l'exercice du pouvoir devient un jeu d'équilibriste**. Il implique plus que jamais de fixer un cap clair, d'énoncer un projet, de montrer sa cohérence et de démontrer son équité. Faute de quoi il est particulièrement difficile de surmonter les multiples spasmes générés à flux continu par cette société clivée et éruptive.

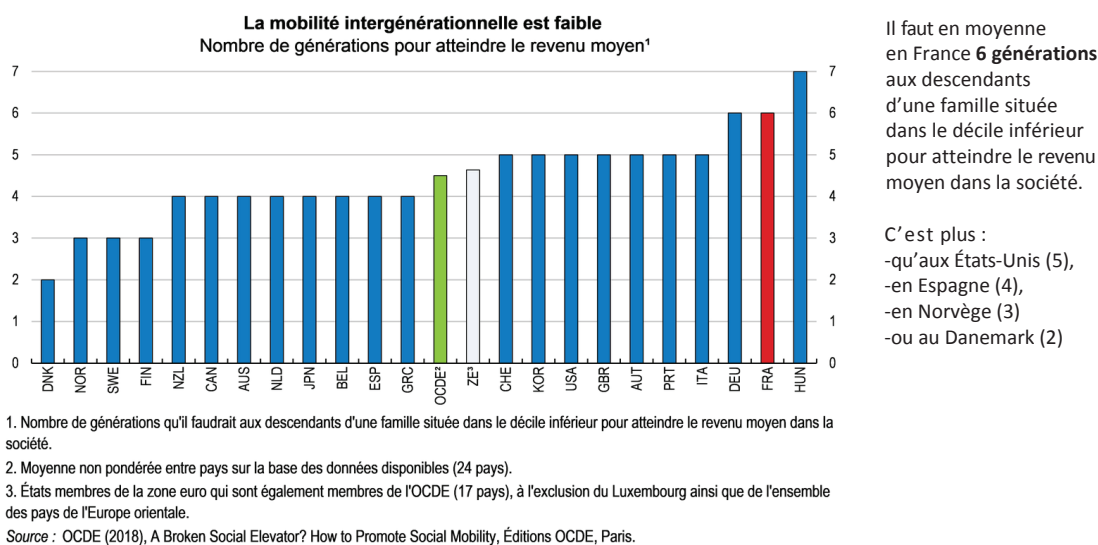
La Métropole est directement concernée par tous ces clivages :

- ▶ **Quelles solidarités** construit-elle avec les territoires voisins ?
- ▶ **Quel discours** tient-elle sur la façon dont elle articule sa double mission d'accompagner les personnes fragilisées (personnes âgées, sans abris...), et de donner à chacun les mêmes chances de réussir (accrochage scolaire...) ?
- ▶ **Comment se positionne-t-elle** face aux groupes militants ou aux communautés qui contestent l'universalisme républicain (salafistes, associations militantes que nous finançons et qui prônent le retour à des formes de non mixité...) : concessions officieuses ? Accommodements raisonnables ? Réaffirmation de la norme ? Pas-de-côté pour fabriquer du commun ? La simple programmation culturelle (hip hop ou opéra...) dans les quartiers de la politique de la ville fait débat entre les différentes communes, l'État et la Métropole.

4. – Le poids des déterminismes sociaux est particulièrement élevé en France, ce qui crée une obsession de la redistribution

Autre facteur d'éruptivité, la promesse républicaine d'égalité des chances et de méritocratie n'est pas tenue. La France est l'un des pays où **la mobilité sociale est la plus faible**. L'OCDE a calculé qu'il faudrait en moyenne six générations aux descendants d'une famille située dans le décile inférieur pour atteindre le revenu moyen dans la société. C'est plus qu'aux États-Unis (5), en Espagne (4), en Norvège (3) ou au Danemark (2)

⇒ Stimulation de la demande de redistribution



L'école et l'université en France sont devenues des rouages de la reproduction sociale. Et dans une société marquée plus que d'autres par le culte du diplôme, les inégalités scolaires se payent toute la vie. Ainsi, les impacts de la faible mobilité sociale sont de deux ordres : un **sentiment d'injustice** ; et une **obsession pour la redistribution**. Autrement dit, le système se grippe : plutôt que de nourrir une énergie à réussir, les assignations sociales de départ nourrissent un repli et une demande de solidarité (« puisque je n'aurai pas de mobilité sociale, je veux ma part du gâteau »), alors même que les charges pesant sur les actifs et sur la ressource productive sont déjà très élevées.

Pour la Métropole, si les solutions se trouvent dans l'école (pédagogie...), elles se trouvent aussi en dehors de l'école et **concernent clairement ses domaines d'action** : modes de garde permettant la socialisation des enfants en bas âge, mobilité dans les parcours résidentiels, accès à la culture, etc.

5.- L'action publique, qui incarne le pacte social, est « sacrée » en France

Le dernier facteur d'éruptivité est lié à la **sacralité des services publics en France**, qui incarnent l'unité et la solidarité nationale.

⇒ Des usagers hyper-vigilants et soupçonneux face aux transformations
=> Des usagers hyper-vigilants et soupçonneux face aux transformations



En cas d'accident de parcours, les services publics sont regardés comme une ressource de la Nation, qui permettent de tenir bon et de rebondir.

Cette sacralisation des services publics rend les gens ultra attentifs à tout changement. Souvent, les transformations commencent d'abord par être perçues comme un traumatisme. Or, pour de multiples raisons (par exemple la numérisation des modes de vie, **les services publics doivent être modernisés en permanence**).

Une difficulté particulière, aujourd'hui, tient au fait que les transformations se font sous forte contrainte budgétaire. L'acteur public se trouve alors systématiquement **soupçonné de réformer pour réduire les coûts**, et non pour améliorer la qualité ou la couverture des services.

Ceci constitue un facteur supplémentaire d'instabilité de la société française, qui, alors qu'elle voudrait être protégée de la mondialisation par ses services publics, craint au contraire d'être abandonnée par ces derniers.

La Métropole est directement concernée par la transformation des services publics, en tant qu'elle peut fragiliser ou au contraire conforter la cohésion sociale :

- Face à la disparition des guichets de nombreuses administrations, **les MDM sont placées en guichet de premier et dernier ressort** pour de nombreux usagers ;
- La **dématérialisation** permet des gains d'efficacité dans le service public, si elle ne se fait pas au détriment de la préservation de la relation humaine ;
- La ville intelligente bascule d'un enjeu de développement économique à un **enjeu de préservation démocratique** (inclusion numérique).

De la même manière, de nouveaux rôles sont à inventer pour demain :

- Les MDM, des maisons ouvrant sur toutes les politiques métropolitaines ?
- Une posture de tiers de confiance (par exemple pour le développement de la filière des services à la personne ou pour la portabilité et la sauvegarde des données personnelles) ?
- Un rôle de plateforme/agrégateur, pour rapprocher les offres et les demandes et pour organiser les contributions ?

Conclusion :

L'institution doit prendre en compte ce besoin de « justice perçue »

L'instabilité de la société française aujourd'hui est moins liée à un problème de niveau de vie insuffisant ou d'inégalités excessives de revenus qu'à une problématique de justice. Sous deux aspects :

- **L'injustice sociale est forte**, en France, comme en témoigne la faible mobilité sociale. L'inégalité des chances constitue un problème majeur dans un pays qui a mis l'acteur public au centre de toutes les régulations, et qui porte une promesse élevée (« liberté, égalité, fraternité »).
- La société de l'autonomie, centrée sur des individus capables d'autodétermination et soucieux de voir respectée leur dignité et reconnues leurs identités, est une **société structurellement préoccupée par la justice et l'équité**.

Tout cela doit nous inciter à réfléchir à la question suivante : **la justice sociale et l'équité constituent-elles autant qu'il le faudrait un prisme dans la conception et dans la formulation des politiques publiques de la Métropole ?**

2 Quand la Métropole doit réaffirmer sa légitimité : l'impératif d'efficacité démocratique

Traiter les défis environnementaux et de cohésion sociale dépasse de loin l'addition de solutions à chaque problème, découpé en autant de points techniques.

À retenir

1. La Métropole évolue dans un **contexte de défiance envers les institutions** qui fragilise sa légitimité.
2. Face à des enjeux incommensurables comme le défi environnemental, un besoin d'**explicitation des choix et des modes de décision**.
3. **L'inclusion sociale** comme nouvelle frontière de la légitimité démocratique ?
4. Puissante, élue au suffrage universel direct, la Métropole de Lyon devra se préoccuper beaucoup plus de sa **légitimité**.

⇒ Conclusion :
Vers un retour à la délibération ?

De fait, il n'existe pas de choix neutre, chaque décision mobilise toujours un arbitrage entre des valeurs, pose une préférence. Le rôle des institutions, d'une collectivité comme la Métropole, est de **porter ces arbitrages**, d'**organiser les rapports sociaux** et de **poser la norme**. Une institution est elle-même une norme, qui repose sur une acceptation, un consensus social qui lui donne sa légitimité. Or, il semble que le point de rupture du consensus social sur nos systèmes de régulation et d'organisation politique n'est pas loin.

Il est difficile de ne pas être d'accord sur la formulation des deux défis précédents. Ils peuvent susciter des analyses différentes mais apparaissent plutôt factuels. Mais l'interpellation qui en résulte, sur la légitimité de la Métropole porte un parti pris politique que la Direction de la prospective et du dialogue public assume : celui de la démocratie, d'une société ouverte et qui fonctionne malgré les tensions très fortes qui la parcourent ; bref, **la défense d'une efficacité démocratique**.

Pour répondre à cet enjeu, nous proposons de réinterroger la part de responsabilité de la Métropole et de ses leviers d'action.

1.- La Métropole évolue dans un contexte de défiance envers les institutions qui fragilise sa légitimité

Il est difficile de ne pas évoquer les « Gilets jaunes ». Cette actualité marque l'aboutissement d'une tendance de fond, de long terme de défiance croissante envers les élus et notre système démocratique représentatif.



En dix ans, nous sommes passés d'une petite moitié à trois quart des Français qui estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien. D'autres enquêtes, reconduites depuis 40 ans, montrent un mouvement amorcé depuis les années 70 de perte du sentiment d'être représenté par les élus.

L'absence de confiance dans la représentation amène à descendre dans la rue. Le mouvement des « Gilets jaunes » apparaît comme un condensé d'une forme d'impasse du fonctionnement démocratique, résumé ici par la représentation par le vote, à la fois dans le rejet des décideurs élus (au premier chef desquels le Président de la République) mais également entre eux puisque toute tentative de représentation a échoué.

Cette défiance se traduit également par une **montée de l'abstentionnisme**, y compris pour les élections locales et municipales (où l'érosion est moins forte mais tout de même progressive). Un cercle vicieux s'installe (« je ne me sens pas représenté, la démocratie ne fonctionne pas, donc je ne vote pas... ») qui alimente la perte de légitimité de nos institutions politiques.

Pour autant, si on a beaucoup parlé des « Gilets jaunes », il ne faut pas oublier son pendant : le Grand débat national et la forte participation. Cette érosion de la légitimité de la démocratie représentative n'est pas une dépolitisation, au contraire : derrière ces phénomènes, il faut voir une **énergie plutôt forte, un élan, une demande de politique, d'action publique**.

Comment peut-on récupérer cette énergie dans le cadre de l'action de la Métropole, censée être un échelon de proximité, plus en prise avec la population que l'État ?

2. – Face à des enjeux incommensurables comme le défi environnemental, un besoin d'explicitier les choix et les modes de décision

Dans le cas du défi environnemental, il est frappant de constater que la Métropole est interpellée sur sa responsabilité tout en étant attaquée sur sa légitimité.



En effet, compte tenu de l'incommensurabilité des enjeux, **la légitimité de la cause** (« sauver la planète ») et de l'urgence (« être efficace, vite ») **l'emporterait pour certains sur la légitimité démocratique**. Que répondre à celles et ceux qui demandent plus d'autorité (voire d'autoritarisme) pour répondre à l'impératif écologique ? Comment trancher entre la planète ou la vie quotidienne ? Au nom de qui, pour qui, la Métropole agit-elle ? L'ours blanc et un « intérêt supérieur », alors que nos efforts peuvent sembler dérisoires au regard des projections mondiales ? Au niveau local, au niveau des habitants de la Métropole, mais lesquels : les riverains qui subissent les pollutions ou les automobilistes qui doivent circuler ?

Le corollaire est une interpellation sur le comment on décide ? D'où l'interpellation sur la pétition contre les 70 km/h : « non aux décisions sans concertation », opposé à l'impératif « Lyon suffoque » (cf. illustration).

Derrière cette tension croissante, s'exprime aussi l'idée que l'accès aux ressources au sens large, notamment l'accès aux espaces centraux de nos grandes villes, se pense de plus en plus en intégrant une perspective de restriction, de fin d'une abondance. Dès lors, l'enjeu devient « ne pas se faire léser », « ne pas être le perdant » parce qu'« il n'y en aura plus pour tout le monde ». D'où aussi des discours qui engagent tout de suite un rapport de force.

La critique en légitimité d'une décision pourtant prise par les élus peut venir autant d'un manque de faire ensemble (recueil des avis et discussion), d'un manque d'efficacité supposé (critique sur les résultats quitte à déplacer la focale : qualité de l'air vs déplacements « contraints »), ou d'un manque de justice perçue (des lésés, laissés-pour-compte : contraintes subies/choisies).

Face à des enjeux incommensurables, la Métropole devra trancher dans les prochaines années en explicitant **au nom de qui et de quoi elle décide sur les contraintes environnementales**. Mais, surtout, elle devra **explicitier ses motivations et les modalités qui l'ont conduit à cette décision**. Autrement dit, la manière de faire a autant d'importance que ce que l'on fait.

3. – L'inclusion sociale comme nouvelle frontière de la légitimité démocratique ?

Comment sortir par la voie démocratique de ce rapport de force qui semble s'installer de façon structurelle si l'onction du suffrage ne suffit plus ?

Il faut prendre en compte une seconde évolution importante déjà évoquée sur le volet de la cohésion sociale, et qui est engagée depuis plusieurs décennies : nous sommes passés du citoyen porteur de droits et de devoirs (donc qui délègue par contrat son pouvoir), au citoyen également individu porteur de dignité par le seul fait d'être humain et qui exige une reconnaissance. Ce thème de la dignité se retrouve dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Au début des années 2010, il est revenu au premier plan avec le texte de Stéphane Hessel « Indignez-vous » : la citoyenneté comme acte d'indignation et de colère, la démocratie comme une exigence politique de défendre d'abord les droits humains fondamentaux de chacun.



Cette toile de fond est très présente et **décale l'enjeu démocratique de la seule légitimité électorale, représentative, pour poser aussi le respect effectif de la dignité de chacun**. Cela passe par un droit à la liberté, à l'émancipation, à avoir accès aux ressources dont un environnement sûr, à la culture, etc.

Avec cette grille de lecture, ce qu'il reste pour faire une appartenance commune, et donc considérer que je peux accepter que d'autres décident « pour moi », c'est la **place active qu'il m'est permis de prendre dans la société**, pas celle qu'on me laisse, pas celle à laquelle « on » m'assigne.

La démocratie est trop limitée si elle favorise « toujours les mêmes » et « ne permet pas de se faire une place ». Au refus de l'assignation par un pouvoir (qu'elle soit sociale, de genre, etc.) répond le **souci de l'inclusion** : la cohésion sociale se pense entre les groupes, l'inclusion sociale va un cran plus loin en posant des exigences individuelles de reconnaissance et de capacité d'agir (logique d'empowerment ou de capacitation des plus faibles).

Pour les pouvoirs publics, l'**inclusion consiste à mettre tout en œuvre afin que chacun puisse participer pleinement à la société**. L'application de cette logique inclusive passe donc par une réponse à des exigences croissantes qui fondent la légitimité démocratique :

- ▶ **de justice sociale et d'équité perçue** : l'équité constitue-t-elle suffisamment un prisme dans la conception et dans l'énonciation des politiques publiques de la Métropole ? Dans les choix d'investissement, d'attribution de l'argent public ? Aujourd'hui, ce n'est pas le registre (par ailleurs très délicat à manier) des explications politiques ;
- ▶ **de management public exemplaire** : le laisser-aller, les traitements à géométrie variable (d'individus, de catégories sociales ou de territoires) décrédibilisent les institutions et dégradent les rapports sociaux ;
- ▶ **d'humanité dans la relation aux publics** : être moins dans le descendant, l'application à l'instant T de dispositifs réglementaires à des catégories segmentées (chômeur, mère célibataire...), pour être plus dans une prise en compte globale au regard de situations et trajectoires particulières ;
- ▶ **de projet formulé** : le projet est la condition pour rester attractifs et crédibles face à une société civile qui s'auto-organise sur des projets communs ou dans des collectifs choisis, voire qui promeut la désobéissance civile. Cette dimension ressort très fortement des travaux sur la citoyenneté et des démarches du Conseil de Développement : la citoyenneté s'exprime de plus en plus dans le soutien à des causes choisies, par une action concrète « qui parle », opposées au « blabla » des politiques et à une action publique « déconnectée » ;
- ▶ **de respect des territoires de vie qui cristallisent les appartenances** : les pratiques et les représentations s'organisent sur les échelles qui sont habitées effectivement (le quartier, la commune...), dès lors la perte de prise sur son environnement met en tension les citoyens, les habitants ; les enquêtes habitants de la Direction de la prospective ont mis en avant une peur de ne plus pouvoir se loger (cela devient trop cher), se déplacer, le recul des services publics, une réaction très vive aux incivilités dans l'espace public (propreté, circulation, sexisme) qui peuvent être vécues comme des mises en cause de sa propre reconnaissance individuelle comme citoyen.

En somme, loin des discours, la demande de démocratie passe concrètement par une **égalité de considération**.

4. – Puissante, élue au suffrage universel direct, la Métropole de Lyon devra se préoccuper beaucoup plus de sa légitimité

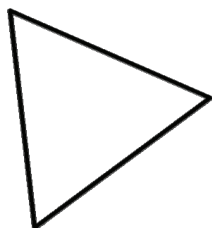
Par rapport aux enjeux évoqués, au regard de ses compétences, de son échelle territoriale, l'enjeu central pour la Métropole devrait être de **travailler sur sa légitimité** pour pouvoir mener ses politiques publiques, car sans légitimité, il n'y aura pas d'acceptabilité.

Les études d'opinion montrent une contradiction apparente entre d'une part la tentation en faveur de pouvoirs autoritaires ou technocratiques qui gagne du terrain, et une demande de plus de démocratie d'autre part (cf. illustration « Les 3 conditions de la légitimité », page suivante). En effet, la démocratie représentative reste une bonne chose pour 88 % de la population ; de 2014 à 2017, une même enquête annuelle a donné une courbe croissante en faveur de plus de démocratie participative et une participation effective déclarée aux concertations locales. Il n'y a pas de contradiction : l'aspiration pour des pouvoirs autoritaires et technocratiques traduit moins un rejet de la démocratie que, d'une part, une **demande d'efficacité et d'efficience** (plus de résultats, en finir avec l'impuissance face aux « crises »), et d'autre part une **demande de justice** (nourrie par une méfiance envers les élites, un soupçon de collusion entre les politiques et les puissances économiques pour redonner une place aux milieux populaires et aux classes moyennes).

Ainsi, **c'est au niveau de la pratique et non de ses principes que la démocratie ne paraît plus fonctionner**. Il ne s'agit pas forcément de faire plus de « concertation », mais bien d'avoir la certitude que les décisions, les arbitrages reposent sur une **prise en compte globale des enjeux, de la place de chacun et d'une recherche sincère d'équité**.

Les 3 conditions de la légitimité

Efficacité / efficience



Justice sociale, équité

Participation,
Faire ensemble

Une tentation pour des régimes moins démocratiques... (2015)

- **67 %** des Français en accord avec l'idée de confier la direction du pays à « des experts non élus qui réaliseraient des réformes nécessaires mais impopulaires »
- **40 %** d'accord avec l'idée qu'il faudrait « un pouvoir politique autoritaire, quitte à alléger les mécanismes de contrôle démocratique sur le gouvernement »

...et une demande de démocratie ! (2017)

- **54%** des Français estiment qu'il n'y a pas assez de démarches de participation citoyenne dans leur commune
- **80%** appellent à un développement de la démocratie participative en général.

La Métropole a donc un **véritable espace pour se (re)construire une légitimité démocratique** en jouant sur les trois dimensions du triangle proposé :

- ▶ **L'efficacité, l'efficience** : promesse initiale de la Métropole sur laquelle elle est attendue ;
- ▶ **La question de la justice sociale et de l'équité** : avec le nombre de leviers que nous avons dans les mains et les tensions sur l'accès aux ressources, il faut se préoccuper de justifier des valeurs, d'en rendre compte dans les choix et de se montrer cohérent ; c'est une exigence supplémentaire notamment en ce qui concerne l'argent public ;
- ▶ **La montée du faire ensemble** : il n'est plus possible de tout faire, si la collectivité dispose de beaucoup de maillons, elle ne les a pas tous et elle devra de plus en plus mobiliser les citoyens eux-mêmes en leur donnant la possibilité effective d'agir (cf. politiques environnementales) ; « faire avec » est une clef essentielle de la légitimité et de l'adhésion.

Une opportunité est offerte à l'échelon local pour relancer une dynamique démocratique en réponse à la montée de la défiance : en cherchant à donner à voir la prise en compte simultanée de ces trois dimensions.

Conclusion :

Vers un retour à la délibération ?

Autour de quoi fabriquer du commun sinon : l'affirmation de valeurs, le faire ensemble, la valorisation d'exemples positifs ?

La Métropole est déjà beaucoup focalisée sur l'efficacité : l'idée est d'aller plus fortement sur les autres dimensions du triangle pour définir le projet car :

- ▶ **Sur la participation et le faire ensemble** : ça bouge beaucoup notamment avec les acteurs de la société civile, mais il reste encore d'importantes marges de progrès, notamment en direction des habitants. Sans éluder les conflits et les difficultés, on voit bien avec l'exemple de Carré de Soie que la capacité à sortir une nouvelle polarité urbaine s'est appuyée sur un dialogue permanent (après une première phase plus conflictuelle). De même, dans les services à la population, la co-production même à des échelles plus modestes (le remix d'un collège à Saint-Fons) envoie des messages positifs d'attention et apporte beaucoup aux professionnels. Enfin, dans une logique d'inclusion, il importe d'abord que la Métropole aille au-devant des citoyens et notamment les plus éloignés des « décideurs » : cela a commencé par exemple avec la politique d'insertion (Groupe d'Évaluation et de Participation pour l'Insertion –GEPI– avec des bénéficiaires du RSA), le Plan pauvreté...
- ▶ **Sur la justice sociale et l'équité** : un changement plus large et profond reste à opérer même si des directions commencent d'être plus affirmées. Par exemple, la politique « Logement d'abord », (illustrée ici par un campement de mineurs non accompagnés), permet à la Métropole à la fois de démontrer ses capacités d'action, d'asseoir des choix de valeurs, de défendre des positions, c'est-à-

dire une ambition sociale et non des solutions purement technique. Au-delà des politiques sociales, c'est la justice perçue de chaque décision qui doit être anticipée, argumentée voire affirmée, pour éviter d'alimenter les clivages de la société (« pourquoi eux avant nous ? ») décrits auparavant.



Quel projet Métropole incarne-t-elle ?

Sur quoi peut-elle s'engager et que pourrait-elle garantir ?

Pour conclure, cette ouverture n'apporte pas vraiment de réponse.

Elle rappelle juste que la démocratie, encore plus dans une société aussi complexe que la nôtre et dans le contexte décrit, reste d'abord un **système politique qui repose sur la délibération**, où les questions de **finalités** sont sans cesse ouvertes, où l'on s'oblige à **débattre avec le plus grand nombre**, d'aller solliciter chacun, de **rendre compte**, d'**expliquer**, de **justifier des choix**, d'être transparent contre les facilités du seul rapport de force, de l'expertise descendante et pire des arrangements des seuls jeux de pouvoirs.