

# Crise de la Covid-19, démocratie et intelligence collective

Par Benoît DUCHEMANN

Laboratoire SPHere, UMR7219 de l'Université de Paris

La pandémie de la Covid-19 qui sévit depuis le début de l'année 2020 a constitué un véritable défi pour les organisations de santé tant nationales qu'internationales. Face à la diffusion fulgurante du virus, ces organisations se sont vu imposer une démarche de management de crise nécessitant le développement et la mise en œuvre de réponses sanitaires innovantes.

Au-delà de la nature même des inventions ainsi mises en œuvre, il y a eu une articulation spécifique de l'intervention des différentes infrastructures scientifiques, industrielles et politiques, rendant possibles leur émergence et, *in fine*, la gestion et la maîtrise de la crise. Dans cette temporalité particulière, la décision politique s'est explicitement appuyée sur un discours officiel de légitimation scientifique. Elle a néanmoins aussi constitué un processus de confiscation de la chose publique, s'affranchissant implicitement de la délibération démocratique et de la transparence qui lui sont pourtant nécessaires, jetant finalement un doute sur les modalités de l'articulation entre l'industriel et le politique et sur son objectivité, et un voile sur ses biais éventuels.

En avril et mai 2021, parallèlement à l'action publique, une collaboration entre le MIT Center for Collective Intelligence (MCI), le Community Biotechnology Initiative at MIT Media Lab et le laboratoire pharmaceutique Merck a permis de lancer une expérience d'intelligence collective auprès de plus de 200 experts en sciences, santé publique et politiques publiques pour répondre aux défis de santé qui avaient pu émerger lors de la pandémie, en particulier celui de l'infodémie qui a donné lieu à une véritable crise de légitimité de la gouvernance de la santé publique.

Si ce projet innovant propose un procédé hybride d'optimisation de la décision publique, les conditions de sa prétention à la vérité semblent exagérées. Outre l'opacité épistémique dans laquelle les recommandations sont formulées, le défaut de transparence des motivations et de rationalité des actions engagées entrave cette technique managériale dans sa capacité à lutter contre une infodémie et à rétablir un équilibre explicite entre principes démocratiques de justice et efficacité de la gouvernance publique.

## Introduction

La pandémie de la Covid-19 qui sévit depuis le début de l'année 2020 a constitué un véritable défi pour les organisations de santé tant nationales qu'internationales. Face à la diffusion fulgurante du virus, ces organisations se sont vu imposer une démarche de management de crise nécessitant le développement et la mise en œuvre de réponses sanitaires innovantes : invention de dispositifs de dépistage, de modalités thérapeutiques, de vaccins ; réorganisation de l'approvisionnement, de l'outil hospitalier ; invention d'indicateurs de suivi de la pandémie, ou encore invention de nouvelles organisations sociétales pour un meilleur quadrillage du territoire.

Au-delà de la nature même des innovations ainsi mises en œuvre, il y a eu, dans un contexte d'état d'urgence sanitaire, une articulation spécifique de l'intervention des différentes infrastructures scientifiques, industrielles et politiques rendant possibles la gestion et la maîtrise de la crise. Dans cette temporalité particu-

lière, la décision politique s'est explicitement appuyée sur un discours officiel de légitimation scientifique, sur une représentation quantifiée de la pandémie fondée sur des indicateurs eux-mêmes structurés à partir de données massives dont l'objectivité n'a pas été remise en question.

Elle a néanmoins aussi constitué un processus de confiscation de la chose publique, s'affranchissant implicitement de la délibération démocratique et de la transparence qui lui sont pourtant nécessaires, jetant finalement un doute sur les modalités de l'articulation entre l'industriel et le politique et sur son objectivité, et un voile sur ses biais éventuels. Elle a aussi jeté un doute sur les conditions préalables de la mise en risque de la pandémie par une gouvernance repensée du système de santé publique. C'est ce qu'ont mis en évidence des articles, tels que ceux de Roggy (2021) en France, de Cardin-Trudeau (2021) au Québec ou encore de Boutte (2021) en Belgique. Ce recul généralisé de la démocratie est synthétisé dans le rapport *The Economist* (2021). Selon ce rapport, repris par

Marchand (2021), la France serait passée du statut de démocratie à part entière à celui de « démocratie défaillante ». Si les auteurs de l'étude attribuent cette évolution négative aux confinements successifs et aux restrictions en matière de liberté de mouvement, ils associent ce même statut de défaillance aux catégories « Fonctionnement du gouvernement » et « Participation politique ».

## Santé publique et aspiration démocratique

Rappelons à l'instar d'Oswald (2015) et de Stewart (2016) que, dans les démocraties représentatives, le ministre de la Santé est responsable de la politique adoptée en la matière et des décisions qui s'y rattachent. Il en est responsable devant l'entité qui l'a nommé, le président de la République ou l'assemblée représentative, lequel ou laquelle a été élu(e) démocratiquement. Dans ce cadre, un processus décisionnel doit permettre de faire des arbitrages au regard de l'efficacité économique du système de santé sur la base de certains principes, en particulier de justice. Pour autant, il y a là une séparation claire entre la démocratie, qui donne des droits électoraux égaux aux citoyens, et le gouvernement de la santé publique qui relève de l'État.

D'autres visions de la démocratie en santé publique évoquent « un besoin de participation citoyenne [...] étroitement lié au besoin de légitimer les décisions de rationnement »<sup>1</sup>, un besoin de légitimer que Sfez (2002) concevait comme inséparable de la décision politique. Dans sa conception d'un « pluralisme démocratique », Dahl (1998, p. 54) déclare que la promotion d'un processus décisionnel satisfaisant doit s'accompagner de la possibilité pour tout un chacun de participer à une discussion publique. Ce thème est repris par Daniels et Sabin (2007) à travers leur dialectique de la « responsabilité pour la raisonabilité »<sup>2</sup> qui en fixe un cadre méthodologique : transparence des motivations de la décision, « raisonabilité » de ces motivations, capacité des citoyens à contester la décision et instauration d'une instance de régulation.

Dans le cas français, la gouvernance de la décision publique en contexte de crise est restée du ressort de l'État et sa légitimité s'est uniquement fondée sur le discours d'experts scientifiques dûment sélectionnés par les autorités étatiques<sup>3</sup>. Malgré le libre accès à beaucoup de données<sup>4</sup>, leurs discours ont été confrontés à ceux d'autres « experts », présents dans les médias, traditionnels ou non, et sur les réseaux sociaux. Sans régulation et dans la plus grande confusion, cette forme de pluralisme démocratique incontrôlé, sans exiger des participants au débat le prérequis de justifier leur com-

pétence, a mis au même niveau d'acceptabilité sinon l'ensemble des discours au moins certains d'entre eux, décrédibilisant *de facto* la science « officielle ».

Plusieurs facteurs nous paraissent avoir facilité la défiance vis-à-vis des discours officiels. En premier lieu, est apparu un questionnement relatif au statut d'expert, à « comment » définit-on un expert et « qui » peut qualifier un tel d'expert ; ce qui renvoie par ailleurs à l'objectivité attendue et aux biais afférents à de possibles conflits d'intérêts. En second lieu, a émergé un autre questionnement relatif aux modalités d'élaboration de la décision publique, lesquelles sont constitutives de sa valeur de vérité. Celles-ci sont restées opaques : la forme de rationalité adoptée et les principes et méthodes ayant présidé à la négociation entre l'efficacité de l'affectation des ressources disponibles et le principe de justice n'ont pas été divulgués, rendant impossible la justification formelle de la décision. Une telle opacité peut être d'ordre épistémique, renvoyant à l'absence d'une théorie formelle de la décision permettant de répondre à une situation non plus de certitude, ni de gestion de risque, mais à une situation sous-déterminée, une situation de crise<sup>5</sup>. Une telle opacité peut aussi relever d'une forme de confidentialité institutionnelle. Dans les deux cas, elle est un facteur de suspicion<sup>6</sup>. Enfin, et malgré la recommandation du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE, 2020, pp. 5-6), l'absence d'une délibération démocratique – qui aurait alors pu être régulée –, escamotée qu'elle a été par le seul discours scientifique porté par des experts, a laissé l'espace délibératif être librement occupé par un foisonnement incontrôlé de discours ne prétendant pas nécessairement à la vérité.

*In fine*, il y a eu défaillance de l'État à apporter une réponse à cette défiance caractérisée par une véritable « infodémie », alors que le CCNE (2020) appelait à préserver la « cohérence des décisions prises [pour] une bonne compréhension et acceptation d'éventuelles mesures contraignantes ou de choix difficiles en matière de politique de santé »<sup>7</sup>, et ce lorsqu'il pouvait y avoir un intérêt à élaborer une délibération démocratique pour parvenir à la résolution d'un tel conflit (Menkel-Meadow, 2011 ; Korolev, 2014), au travers d'une argumentation objective et de sa mise en perspective avec les affects et intérêts individuels.

## Le projet SuperMind

### Intentionnalité

En avril et mai 2021, parallèlement à l'action publique, une collaboration entre le MIT Center for Collective Intelligence (MCI), le Community Biotechnology Initiative at MIT Media Lab et le laboratoire pharmaceutique Merck a permis de lancer une expérience d'intelligence collective (IC) auprès de près de 200 experts en sciences, santé publique et politiques publiques. Ce

<sup>1</sup> SALTMAN & FIGUERAS (1997), cité par Safaei (2015) – Traduction par l'auteur.

<sup>2</sup> *Accountability for reasonableness*.

<sup>3</sup> En particulier, le Conseil scientifique Covid-19 institué par Olivier Véran et présidé par Jean-François Delfrayssy.

<sup>4</sup> Par exemple, se référer à : <https://www.santepubliquefrance.fr/dossiers/coronavirus-covid-19>, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>, ou encore <https://coronavirus.jhu.edu/>

<sup>5</sup> À ce sujet, voir SFEZ (1994).

<sup>6</sup> Voir DANIELS & SABIN (1997, p. 308).

<sup>7</sup> Préconisées par le CCNE (2020).

projet, sans avoir été mené sous la pression de la crise, apparaît néanmoins comme une forme de prolongement didactique de l'action publique entreprise dans le même temps pour lutter contre la pandémie. De fait, se justifierait un retour d'expérience critique émanant des différentes communautés impliquées dans le projet, visant à la constitution d'un corpus de savoirs et de préconisations et à la facilitation de progrès techniques et scientifiques en matière de santé et d'organisation de la santé publique<sup>8</sup>. Il y a aussi un pas de côté à faire vis-à-vis de l'action publique, dans un mouvement renvoyant à de nouvelles modalités instrumentales de planification.

Par ailleurs, Patrick Schneider (2021) précise cette intention en mettant en avant le manque d'une véritable « source de vérité » permettant de regrouper, synthétiser et partager des informations nécessaires pour lutter contre l'infodémie. Dans ce cadre, et au-delà des modalités instrumentales de la décision publique, cette expérience prétend proposer une rationalité innovante de justification de l'action entreprise.

### Méthodologie

Selon le rapport final du MIT MediaLab (2021), au-delà de la sélection préalable d'experts issus des trois disciplines mentionnées ci-dessus, l'expérience s'est déroulée en quatre étapes : soumission par ces spécialistes de contributions dans leurs domaines d'expertise, soumission de contributions innovantes allant éventuellement au-delà de leur sphère de connaissances, y compris des commentaires sur les contributions des autres experts, représentation et catégorisation des contributions traduites sous forme de *clusters*<sup>9</sup>, à l'aide d'outils de NLP<sup>10</sup> et, enfin, vote des participants sur les *clusters* qui leur paraissent les plus « implémentables » à court terme.

Il y a donc conception d'une organisation hybride, où le résultat de la coopération entre des experts humains se traduit par des propositions mises en forme par une IA, avant de les soumettre à un vote final.

### Comment qualifier cette expérience ?

La première question qui se pose à nous est celle de la nature même de ce projet.

D'un point de vue disciplinaire, il s'agit d'une expérience d'IC visant à étudier des dispositifs hybrides permettant de résoudre des problèmes de société au travers d'une coopération entre des humains et des machines, des dispositifs qui s'adaptent à une « société intelligente »<sup>11</sup>, ou à un monde intelligent<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Voir : <https://cci.mit.edu/future-of-life-sciences/>

<sup>9</sup> Regroupement en 20 *clusters* construits autour d'idées similaires.

<sup>10</sup> *Natural Language Processing* : il s'agit d'une catégorie d'outils d'intelligence artificielle dédiés à l'étude et à la représentation des langages naturels, qui sont aujourd'hui conçus le plus souvent à base de réseaux de neurones.

<sup>11</sup> Voir la *Smart society* de MIORANDI *et al.* (2014, p. 4) élargissant le concept de *Smart city* proposé par l'UE.

<sup>12</sup> Voir le *Smart world* de MULGAN (2018).

S'agit-il d'une expérience scientifique ?

On observera que la structure méthodologique de ce projet n'est que partiellement divulguée. Si le rapport final rend compte de l'organisation générale du projet, rien n'est dit sur le mode de sélection des experts, ni sur la composition exacte du collectif. Rien n'est dit par ailleurs sur le *design*, les modalités de développement et de test de la solution de NLP qui est utilisée. Curieusement, si l'organisation générale et la manière dont sont échangés les flux d'informations sont dévoilées, les agents humains et artefactuels qui entrent dans ce maillage réticulaire ne le sont pas. De telle sorte que, au-delà de sa seule structure, la répliquabilité de ce projet semble compromise.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur ce qui est constitutif des résultats de cette étude : s'agit-il de nouveaux savoirs, par exemple les résultats présentés comme des réponses à l'intentionnalité de santé publique énoncée précédemment, ou bien s'agit-il de l'IC, appréhendée en tant qu'instrument d'aide à la genèse de nouveaux savoirs décisionnels ?

Dans le premier cas, quelle est la valeur de vérité de ces résultats ? Ces résultats ne sont, de fait, pas évalués, aucun système de valeur objectif n'est en effet proposé pour ce faire. Si l'on considère qu'ils sont le fruit d'un instrument d'IC, alors leur valeur pourrait découler de la validation préalable de cet instrument. Il faudrait donc que, dans le second cas, l'IC se voit assigner une valeur d'efficacité en tant qu'instrument, laquelle valeur n'est pas là non plus évaluée de façon objective.

À la différence d'autres expériences d'IC, telle celle du Red Ballon Challenge de la DARPA<sup>13</sup>, qui se voulait performative, ou la recherche comparative de Woolley *et al.* (2011) qui a permis de corréliser la performance de l'IC avec des facteurs organisationnels et de composition du groupe sous étude, ou encore la Convention citoyenne sur le climat organisée en France en 2019, laquelle a constitué une expérience de démocratie participative, le projet Supermind semble être un cas d'étude dénué de toute prétention scientifique, performative ou démocratique.

### Concept organisationnel

Rappelons ici que le MCI a été fondé par Thomas W. Malone, qui était par ailleurs professeur de management au MIT Sloane School of Management. À l'instar de Woolley *et al.* (2015), nous pouvons envisager SuperMind comme un concept organisationnel visant à optimiser la performance d'un groupe.

Ce projet a pour objet la conception d'une organisation hybride dédiée à l'optimisation d'un processus de décision. On peut dès lors décrire ce travail de conception à partir du modèle « Star » de *design* organisationnel proposé par Galbraith (2002) – qui se caractérise à travers l'énoncé de tâches et d'objectifs à réaliser, la sélection des agents humains en fonction de leurs compétences, la structuration des activités collaboratives et

<sup>13</sup> Defense Advanced Research Projects Agency, voir Darpa (2009).

la gestion des flux d'informations entre agents autonomes, que ce soit des humains ou des machines – et de la catégorisation des tâches de Steiner (1972) – les tâches étant d'ordre additif dans la dimension cumulative des propositions émanant des différents agents. Selon la taxonomie de McGrath (1984), leur nature est générative en ce qu'elles nécessitent de la créativité, laquelle est sélective au niveau de la hiérarchisation des propositions. L'IA joue ici un rôle de facilitateur dans l'exécution de la tâche de hiérarchisation, à travers la représentation des propositions et la visualisation de leurs similarités.

### Transparence, explicabilité et objectivité

Nous sommes donc en mesure de décrire le procédé technique qui a présidé au *design* de l'objet de notre article, lequel est un procédé organisationnel d'optimisation du comportement collectif d'un groupe. Nous sommes en mesure de le décrire sans pour autant l'expliquer. Celui-ci renvoie à une rationalité faisant appel à un savoir-faire, dans lequel le savoir « scientifique » n'est pas un préalable au faire ; ce qui limite, *de facto*, sa prétention à la vérité.

Cette limitation est soulignée par le caractère opaque, non-explicable et subjectif des recommandations. Ainsi, le type de sélection préalable des experts n'est pas décrit ; ses modalités ne sont pas exposées. Rien ne vient montrer la diversité des membres de ce groupe. Rien n'indique qu'ils ne partagent pas implicitement un même *weltanschauung*, une même vision du monde, ce qui pourrait engendrer des biais.

Par ailleurs, la procédure de délibération – le recours à un vote – peut certes être considérée comme un outil de démocratie, mais, dans les faits, elle ne l'est point, dès lors qu'elle s'applique au sein d'une communauté réduite et non représentative.

### Conclusion

Le déficit démocratique, la remise en question des experts, le manque de transparence et de publicité des motivations de l'action publique comme son absence de rationalité ont marqué la pandémie de la Covid-19. Ils ont favorisé une infodémie venant entraver une délibération publique éclairée et la recherche d'un équilibre entre les principes démocratiques de justice et l'efficacité de la gouvernance publique.

Le projet d'intelligence collective Supermind a consisté en la construction d'un procédé de management de savoirs prétendant à une rationalité innovante, devant permettre l'optimisation et la justification de la décision en santé publique. Cependant, les lacunes épistémiques, dont ce procédé technique souffre, rendent exagérée sa prétention à exprimer la vérité.

*In fine*, seule la dimension fictionnelle de cette « intelligence » – superlative au regard de son nom – permet d'envisager une forme de véri-similarité de ses résultats, sans que ceux-ci puissent être mis en relation avec un système de valeur s'appuyant sur des principes de justice. Un tel procédé organisationnel, loin

de répondre aux lacunes mises en avant dans la revue *The Economist* (2021), ne fait que proposer une alternative technologique aux procédures de gouvernance existantes. Certes, cette alternative propose une multi-rationalité innovante en situation de crise, mais, en réalité, elle ne fait que reproduire la tension qui a pu exister entre les attentes démocratiques de la société civile d'une rationalité linéaire et justificatrice de la décision politique et le recours à une rationalité technocratique pour la justifier, sans pour autant arriver à résoudre cette tension. Se contentant de céder à des techniques managériales en vigueur dans les entreprises, sans qu'une symbolique ne lui soit associée, la fiction de cette alternative ne permettrait finalement que de mieux déguiser la décision politique, de la rendre plus opaque, moins démocratique, sans pouvoir être instituante de l'État, comme le commenterait Lucien Sfez (2002).

### Bibliographie

- BOUTTE T. (2021), « Notre démocratie est-elle affaiblie par le coronavirus ? », *La Libre*, 21 janvier, <https://www.lalibre.be/debats/ripostes/2021/01/21/notre-democratie-est-elle-affaiblie-par-le-coronavirus-6WHHEVMLNJHUVNW7ZJQFYRTEDI/>
- CARDIN-TRUDEAU E. (2021), « Covid-19 et démocratie, la rétraction du politique », *Le Devoir*, 23 mars, <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/575556/confinement-covid-19-et-democratie-la-retraction-du-politique>
- COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE (2020), « Covid-19 – Contribution du Comité consultatif national d'éthique : enjeux éthiques face à une pandémie », 13 mars, <https://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/2021-07/R%C3%A9ponse%20CCNE%20-%20Covid-19%20%20Def.pdf>
- COOPMAN S. J. (2001), "Democracy, performance and outcomes in interdisciplinary Health Care teams", *The Journal of Business Communication*, vol. 38, n°3, juillet, pp. 261-284.
- DAHL R. A. (1971), *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.
- DAHL R. A. (1998), *On democracy*, New Haven, Yale University Press.
- DANIELS N. & SABIN J. (1997), "Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem for Insurers", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 26, n°4, automne, pp. 303-350.
- DANIELS N. & SABIN J. (2007), *Setting Limits Fairly – Can we Learn to Share Medical Resources?*, New York, Oxford University Press.
- DARPA (2009), *Red Balloon Challenge*, <https://www.darpa.mil/about-us/timeline/network-challenge>
- GALBRAITH J. R. (2002), *Designing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- MARCHAND L. (2021), « Libertés civiles : avec les mesures anti-Covid, la France classée dans les "démocraties défaillantes" », *Les Échos*, 3 février, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/libertes-civiles-avec-les-mesures-anti-covid-la-france-classee-dans-les-democraties-defaillantes-1287000>
- MENKEL-MEADOW C. (2011), "Scaling up deliberative democracy as dispute resolution in healthcare reform: a work in progress", <http://www.law.duke.edu/journals/lcp>
- MIORANDI D., MALTESE V., ROVATSOS M., NIJHOLT A. & STEWART J. (2014), *Social Collective Intelligence*, Cham, Springer.

- MITMEDIALAB (2021), "Life Science Supermind", Final Report, Darmstadt, Merck KgaA, [https://cci.mit.edu/wp-content/uploads/2021/12/2021\\_Consolidated-Supermind-Report\\_MSIG\\_FINAL-compressed-min.pdf](https://cci.mit.edu/wp-content/uploads/2021/12/2021_Consolidated-Supermind-Report_MSIG_FINAL-compressed-min.pdf)
- MULGAN G. (2018), *Big Mind*, Princeton, Princeton University Press.
- OSWALD M. (2015), "In a democracy, what should a healthcare system do? A dilemma for public policymakers", *Politics, Philosophy & Economics*, vol. 14(1), pp. 23-52.
- ROGGY J. (2021), « Enseignements sur une gestion de la crise sanitaire. Les sciences, ce pivot populaire de la démocratie technique », *L'Humanité*, 12 novembre, <https://www.humanite.fr/en-debat/sciences/enseignements-sur-une-gestion-de-la-crise-sanitaire-les-sciences-ce-pivot>
- SAFAEI J. (2015), "Deliberative democracy in health care: current challenges and future prospects", *J. Healthc. Leadersh.* 7, pp. 123-136.
- SALTMAN R. B. & FIGUERAS J. (1997), "European Health Care Reform. Analysis of Current Strategies", *WHO Regional Publications*, European Series, n°72, Copenhagen.
- SCHNEIDER P. (2021), "Catalyst Conversations, Breakdowns to breakthrough", *Vimeo*, 15 novembre, <https://vimeo.com/655060524/3e3b290fb9>
- SFEZ L. (1994), *La décision*, Paris, PUF.
- SFEZ L. (2002), *Technique et Idéologie*, Paris, Seuil.
- STEINER I. (1972), *Group Process and Productivity*, Academic Press.
- STEWART E. (2016), *Publics and their health systems*, Edinburgh, Palgrave.
- THE ECONOMIST (2021), *Democracy Index 2020. In sickness and in health?*, The Economist Intelligence Unit Limited.
- WOOLLEY A. W. & MALONE T. W. (2011), "What Makes a Team Smarter? More Women", *Harvard Business Review*, June, <https://hbr.org/2011/06/defend-your-research-what-makes-a-team-smarter-more-women>
- WOOLLEY A. W., AGGARWAL I. & MALONE T. W. (2015), "Collective intelligence in teams and organizations", In MALONE T. W. & BERNSTEIN M. S. (Eds.), *The handbook of collective intelligence*, Cambridge, MIT Press.