

Entretien avec Floran Augagneur

« L'écologie est en train d'inventer les institutions démocratiques de demain »

A.D.¹ : *Après-demain a choisi de consacrer son dossier à l'écologie, envisagée à travers la question de la confiance et de son contraire, la défiance. Comment aborderiez-vous cette notion de confiance ?*

F.A. : Sans être psychologue social moi-même j'ai été formé par l'un d'entre eux, Serge Moscovici², et je ne peux pas m'empêcher d'avoir une première lecture de cet ordre. J'ai donc tendance à penser qu'il y a confiance dans les périodes où les représentations sociales sont stables et qu'il y a défiance lorsque les représentations sociales se délitent. Les représentations sociales sont des entités cognitives précises pour les psychologues sociaux. Ce sont elles qui structurent nos opinions, nos idéologies, nos catégories de pensée. Nous sommes actuellement dans une période de délitement des représentations sociales, qui sont en train de se reconfigurer. Cela crée une perte de repères et de la défiance. Cela expliquerait aussi en partie les théories autour de la post-vérité ou de la montée de certains populismes ou les théories du complot. Les représentations sociales se reconfigurent justement à cause de l'écologie. Qui peut nier que la modernité, les Trente Glorieuses, toutes les représentations qui ont structuré notre imaginaire sur les deux derniers siècles sont en train de changer, et de manière très rapide ?

A.D. : *On vit aujourd'hui dans des temps de grande défiance et cette défiance nuit à l'acceptabilité de la décision publique, à tous les stades de son élaboration...*

F.A. : Vous affirmez que la « défiance nuit à l'acceptabilité de la décision publique ». C'est peut-être vrai mais vous semblez supposer que la défiance est uniquement du côté du public et contre les autorités. Je crois que le problème est également l'inverse : la défiance est plutôt dirigée envers la parole du public. On lui reconnaît peu de légitimité, comparée à celle de l'expert ou de l'élu, on cherche à la faire entrer dans des cadres, à la contrôler... Il me semble que c'est aussi cette perspective qu'il faut avoir, c'est d'ailleurs celle de la Commission nationale du débat public (CNDP),

qui est née en 1995 de ce qui pourrait ressembler à un conflit de confiance envers les autorités, puisque sa création fait suite à une série de conflits environnementaux importants, comme sur la LGV Méditerranée.

A.D. : *On voit que la confiance interroge les liens entre démocratie et écologie, voire entre social, démocratie et écologie...*

F.A. : L'historien Moses Finley a défendu la thèse selon laquelle c'est la question sociale qui a fait surgir les institutions démocratiques. Je pense que cette thèse s'applique désormais à l'écologie. La question sociale a permis d'inventer les institutions démocratiques d'aujourd'hui et l'écologie est en train d'inventer les institutions démocratiques de demain.

A.D. : *Comment cela ? Est-ce ce qu'on appelle la « démocratie environnementale » ?*

F.A. : Quand on parle de « démocratie environnementale », il y a au moins deux définitions qui sont différentes et peuvent même parfois être antinomiques. Il y a plein de passerelles entre elles, mais ne pas les expliciter entretient la confusion. La première définition de la démocratie environnementale, la définition historique, est d'ordre juridique : c'est une démocratie dont le droit garantit la participation du public et l'accès à l'information dans le domaine environnemental, c'est-à-dire dans les processus décisionnels qui ont un impact sur l'environnement. Les textes ajoutent aussi parfois l'accès à la justice dans ce domaine. Cette démocratie environnementale est issue du droit international : c'est Rio, c'est Stockholm, c'est la convention d'Aarhus. Puis elle a pénétré progressivement le droit interne des démocraties occidentales, principalement la démocratie française qui en a même fait un principe constitutionnel en 2005. La philosophie qui a présidé à ce développement est que l'environnement est le bien commun par excellence, la propriété de tous. Étant propriété de tous, chacun doit pouvoir peser de manière égale sur les décisions qui l'impactent et faire valoir son point de vue. C'est pour cette raison que les textes qui en

sont issus ne retiennent aucune condition de nationalité dans ces processus participatifs. L'élément important est la finalité de cette démocratie environnementale : défendre des droits individuels, ceux d'accéder à une information de qualité et de participer aux décisions quel que soit votre point de vue. On peut dire que l'objectif est de rendre plus démocratique des processus de décision environnementale - « démocratiser l'environnement », pour faire court.

Il y a une autre définition, plus récente, moins juridique, dont on pourrait dire qu'elle cherche à faire un peu l'inverse de la première : « écologiser la démocratie ». En France, c'est principalement Dominique Bourg qui l'a introduite et l'a théorisée sous le nom de « démocratie écologique³ », il vaut mieux l'appeler comme cela pour marquer la distinction entre les deux. Elle part du constat simple que nos démocraties représentatives peinent à répondre à la crise environnementale. Pourquoi ? pour plusieurs raisons. Premièrement parce que les démocraties électives sont myopes. Le rythme des compétitions électorales crée des conditions défavorables à l'arbitrage en faveur des intérêts de long terme. Résultat, les enjeux de long terme comme le climat peinent à entrer dans leur champ de vision. Ce n'est pas nouveau : Condorcet et Tocqueville adressaient déjà cette critique à la démocratie représentative, sauf que désormais la non prise en compte de ces enjeux menace notre existence. Deuxièmement parce que les enjeux environnementaux ont un caractère scientifique important, et que les lieux de production de savoir sont distincts des lieux de décision politique. D'un côté, il y a les universités, les laboratoires, le Conseil pour le climat, etc., et de l'autre les assemblées parlementaires. Chacun de ces espaces a son rythme, sa rationalité, ses acteurs. Il n'y a pas suffisamment de connexion institutionnelle entre les deux. Or, l'un des enseignements de trente ans de crise environnementale est que l'existence d'instances consultatives tels que le Giec n'est pas suffisante pour mener à des décisions à la hauteur des enjeux. Il faut aller plus loin. Cette démocratie écologique pose donc l'équation suivante : comment faire entrer les savoirs scientifiques et les intérêts de long terme - on pourrait dire la nature et les générations futures - dans nos institutions démocratiques ?

Quand on parle de démocratie environnementale, on mélange ces deux définitions alors qu'elles n'ont pas les mêmes logiques ni les mêmes finalités. L'une défend des droits individuels durement acquis, l'autre tente d'inventer les institutions permettant de répondre à des enjeux

nouveaux. Le point commun, c'est que dans les deux cas, l'environnement fait progresser la démocratie.

A.D. : la CNDP fait partie de la première définition ?

F.A. : Oui, la CNDP est directement issue de la première tradition : c'est une institution dont le rôle est de défendre les droits individuels à l'information et à la participation sur les grands projets d'infrastructure ayant un impact sur l'environnement. Le législateur français a créé une procédure, le « débat public », pour permettre l'exercice de ce droit. Il vise à recueillir les arguments du public, à les faire se confronter entre eux - c'est le propre d'un débat - et à obtenir une reddition des comptes de la part du décideur : quels sont les arguments qu'il reprend et ceux qu'il ne reprend pas et pourquoi ? En ce sens, la démocratie participative est inséparable de la démocratie représentative. Aujourd'hui, participer c'est peser sur la décision, mais ce n'est pas la prendre à la place du décideur.

La CNDP est l'instance neutre et impartiale garante de ce processus. Elle est une autorité administrative indépendante depuis 2002. Elle va donc défendre que tous les arguments du public qui participe soient pris en compte, même quand ils ne sont pas favorables à l'environnement. En revanche, la CNDP est aussi garante du droit à l'information et on constate que dans les textes, information et participation sont deux droits inséparables : la participation ne vaut que si une information complète, transparente, de qualité et facilement accessible est garantie par un tiers.

A.D. : La Convention citoyenne sur le climat est à la charnière entre les deux ? On peut penser que l'un de ses buts était de restaurer de la confiance sur les enjeux écologiques.

F.A. : La Convention Climat, c'est un pas de plus vers la démocratie écologique. Sauf erreur, elle a pour but d'« accélérer la transition écologique », donc de contourner la myopie et de prendre des mesures environnementales. Elle ne s'inscrit pas dans la première tradition du point de vue des droits individuels garantis à tous d'accéder à une information complète et à participer à au débat dans l'esprit d'Aarhus. Elle ne le reconnaît qu'aux 150 personnes tirées au sort...

A.D. : Il n'y a pas de dimension participative dans la Convention Climat ?

F.A. : Il y a certes une possibilité de déposer des contributions en ligne, mais ce n'est pas suffisant pour considérer que c'est vraiment ouvert à la participation du public. La plupart des assem-

blées sont dotées d'une plateforme de consultation numérique, l'Assemblée nationale aussi en a une. Donc ce n'est pas un forum complètement fermé, mais ce n'est pas un forum ouvert non plus, il n'est pas accompagné d'un processus participatif large, qui ouvrirait la délibération à toute personne au-delà des frontières de la Convention citoyenne.

A.D. : La CNDP est absente de la gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. A-t-elle toutefois apporté son concours à la mise en œuvre de cette instance d'un genre nouveau ?

F.A. : Non. Nous ne sommes pas sur la même « démocratie environnementale » mais il est vrai que la CNDP a une longue d'expérience qui aurait pu être utile. On aurait pu imaginer plusieurs types de collaborations.

Premièrement, la CNDP aurait pu associer une plus large participation du public aux travaux des 150. Par exemple des débats en région mobilisant différents types de dispositifs entre chaque session de travail auraient pu faire remonter les points de vue et des arguments des territoires et alimenter les travaux des 150 citoyens au fur et à mesure de leur progression. Cette option aurait permis d'ouvrir la Convention mais aussi de la faire entrer dans une procédure du code de l'environnement. Peut-être que si aucun dispositif participatif n'accompagne ce processus c'est par crainte du poids des lobbys. Si c'est le cas, l'expérience de la CNDP permet de gérer ces problèmes. Lorsque l'on crée un processus participatif, pour qu'il ne soit pas à la main des lobbys et qu'il défende les droits individuels des citoyens, nous appliquons le principe d'équivalence. C'est une méthode qui donne des résultats efficaces.

Deuxièmement, la CNDP aurait aussi pu apporter son expérience avec des conseils méthodologiques, car des conférences citoyennes, il y en a régulièrement en France, et même à l'échelle nationale. Par exemple, lors du débat public national sur la politique énergétique il y a deux ans, 400 citoyens tirés au sort se sont réunis à l'Assemblée nationale pour délibérer des grandes orientations.

Enfin, la CNDP aurait aussi pu être garante du processus. Après tout, c'est son rôle institutionnel...

A.D. : Pourriez-vous revenir sur l'exercice du Grenelle de l'environnement ? Pourquoi a-t-il échoué, selon vous ?

F.A. : Le Grenelle n'a pas échoué mais il n'a pas été à la hauteur des espérances. C'était un exercice en un sens similaire dans la finalité – accélérer la transition – mais uniquement avec les parties prenantes et pas que sur le climat. Il était de-

mandé aux parties prenantes d'identifier les consensus et les dissensus. Nicolas Sarkozy s'était engagé à traduire juridiquement les consensus. Aujourd'hui, quels sont les consensus qui ont été traduits en normes ? Il y en a, mais ceux qui relevaient de la loi ont été réinjectés dans la démocratie représentative, et pour la plupart vidés de leur substance, et ceux qui relevaient du gouvernement ont été très compliqués à traduire en textes règlementaires, parce que quand l'administration reprend la main, c'est très technique et toujours plus difficile à suivre pour les politiques. Cela montre bien que l'innovation et l'intérêt de la Convention Climat va se jouer sur le possible recours au référendum.

A.D. : Que peut-on imaginer institutionnellement pour dépasser des difficultés auxquelles semblent se heurter toutes les tentatives de prise en compte de la question écologique ?

F.A. : Des idées, il y en a. Pendant plusieurs années, Dominique Bourg et un groupe d'experts qu'il avait impulsé autour de Nicolas Hulot ont formulé différentes propositions institutionnelles pour tenter de corriger les limites de la démocratie représentative et permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. Parmi ces propositions, l'idée-phare était de créer une troisième chambre, composée de citoyens tirés au sort, dotée d'un éclairage scientifique de type Giec, qui ait un pouvoir d'initiative législative mais surtout un pouvoir de veto constructif : il s'agit du pouvoir de renvoyer en nouvelle lecture au Parlement tout élément qui méconnaîtrait les intérêts du long terme. Ce mécanisme instaurerait une forme de dialectique entre cette chambre originale inscrite sur le parcours de la loi et les assemblées représentatives qui la votent. Nicolas Hulot portait cette idée. C'est ce qu'il appelait la « Chambre du futur », qui a été complètement vidée de sa substance dans la tentative de réforme constitutionnelle.

A.D. : Le tirage au sort vous paraît donc nécessaire pour mieux prendre en compte la question écologique ? Voire nécessaire à la démocratie en tant que telle ?

F.A. : Comme tous les modes de sélection, le tirage au sort a des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, il est certain que les assemblées tirées au sort s'accompagnent d'une meilleure représentativité statistique que les assemblées élues. Aux États-Unis, plus de la moitié des élus du Congrès sont millionnaires alors que leur pourcentage dans la population est évidemment minime... Le manque de représentativité

statistique des assemblées élues a plusieurs conséquences politiques bien connues. Le fait est que l'homogénéité de ces assemblées nuit à la qualité même des débats et des délibérations : de nombreux arguments présents dans la population n'y sont jamais exprimés. Par ailleurs, les citoyens tirés au sort ne sont pas soumis à la nécessité d'une réélection, ils sont donc moins sensibles à la pression des lobbys et plus enclins à prendre des décisions de long terme. Libérés des clivages idéologiques et des enjeux partisans, il y a moins de jeu de posture. Ces points en font un mode de sélection particulièrement intéressant pour traiter de l'environnement.

En revanche, si les assemblées tirées au sort sont plus inclusives elles ne sont pas en soi participatives, et doivent s'accompagner de dispositifs spécifiques pour associer un public large. Il y a aussi le problème du consentement : personne n'a délégué de pouvoir aux tirés au sort et personne ne les a autorisés à parler en leur nom. Elles souffrent donc d'un problème de légitimité. C'est un problème qui peut être dépassé par l'institutionnalisation. C'est précisément ce que proposait de corriger la « Chambre du futur ». À partir du moment où vous créez cette chambre, qui plus est constitutionnelle, vous réglez en même temps la question de la légitimité et celle des rouages de la transcription normative - les fameux « filtres ».

A.D. : On en vient à la question de la science... Comme vice-président de la CNDP vous êtes à la croisée des chemins, dans une société partagée entre conscience et déni écologique, entre « révolutions invisibles » - pour reprendre le titre d'un livre que vous avez publié -, et surproduction et surconsommation de masse. La science peut-elle apporter de la clarté à ce débat ?

F.A. : Les enjeux environnementaux ne sont pas des enjeux scientifiques, mais des enjeux à caractère scientifique, ce qui est bien différent : le diagnostic est scientifique, les réponses sont politiques. Nous avons besoin des sciences pour nous révéler ce qui est inaccessible à nos sens. Ni vous ni moi ne savons combien il y a de PPM⁴ de CO₂ dans l'atmosphère. Idem du rythme d'érosion de la biodiversité, de l'acidification des océans, du cycle du fluor ou du phosphate. Dominique Bourg a une expression très claire pour décrire ce fait, c'est que les sciences agissent désormais comme nos « prothèses sensorielles ».

A.D. : Vous avez parlé du « principe d'équivalence » appliqué par la CNDP pour préserver la procédure participative des lobbys. Pourriez-vous expliquer ce principe et sa mise en œuvre ?

Car l'intervention des groupes d'intérêts est une source de défiance...

F.A. : Participer, cela veut dire que votre avis est pris en compte, que vous pesez sur la décision. Comment votre avis est-il pris en compte ? À partir du moment où votre contribution argumentée reçoit une réponse tout aussi argumentée du décideur. Ce faisant, vous l'obligez à se configurer ou reconfigurer le problème selon votre point de vue. Si par exemple il y a un débat sur un projet d'aéroport et si quelqu'un dans le public dit « moi, je suis contre l'aéroport », on va lui demander pourquoi. Il peut répondre « parce que l'aéroport méconnaît les engagements climatiques de la France ». C'est un argument. Dans ce cas, c'est au porteur de projet de préciser comment il compte respecter les engagements climatiques de la France. Quand le porteur de projet aura répondu, la personne aura participé. Nous, nous ne jugeons pas du contenu de la réponse, seulement de sa complétude. C'est au public de juger du contenu, et de rebondir, car comme c'est un débat, les arguments s'échangent et s'aiguisent. Donc dans une procédure participative, on fait le tour des arguments. On les liste tous. On les « cartographie ». Que l'argument soit répété une fois ou mille fois, qu'il soit porté par M. le préfet ou par quiconque, cela n'a aucune importance. On veille à ce que tous ces arguments aient une réponse argumentée. Du coup, que des lobbys participent, qu'il y ait une action de groupe où ils vont faire en sorte de répéter mille fois la même chose, cela n'a aucune importance. Nous ne comptabilisons pas. Notre rôle est de veiller à ce que tous les arguments, même et surtout les plus minoritaires et isolés, soit traités avec la même attention.

A.D. : Le nombre de fois où un argument a été émis n'est pas comptabilisé ? Le fonctionnement du débat participatif est donc différent de la procédure d'enquête publique, où chaque argument est consigné ?

F.A. : On peut comptabiliser dans des cas précis et de manière ponctuelle, mais à quoi cela servirait-il de le faire systématiquement ? Cela donnerait inutilement du poids aux arguments majoritaires alors que nous devons, puisque nous défendons des droits individuels, porter la même considération à la contribution d'une seule personne. Comment fonctionnent les procédures qui mènent aux décisions sur les grands projets ? C'est un entonnoir. D'abord la CNDP, ensuite les autorités environnementales qui évaluent les études d'impact, et ensuite l'enquête publique qui effectivement commence à comptabiliser les arguments. Cela est plutôt intelligemment pensé.

C'est un chemin d'éclairages vers la décision. La CNDP est au tout début de l'entonnoir, où le goulot est le plus large. C'est précisément là qu'il faut faire attention à l'avis minoritaire ou isolé. Parce que celui qui est émis une seule fois au tout début de l'entonnoir peut se révéler être le plus important à la fin. C'est donc très important pour la qualité de la décision finale. Et c'est pour cela qu'il faut défendre le principe d'équivalence dans ces procédures participatives.

A.D. : Terminons si vous le voulez bien par la CNDP. Dans le numéro daté de décembre-janvier de la Revue Projet, sa présidente, Chantal Jouanno, affirme que si la France a été pionnière en créant cette institution, le législateur « aurait pu être plus ambitieux » en la dotant de pouvoirs permettant de s'assurer de l'utilité de la participation. De quel type de prérogatives pourrait-il s'agir ?

F.A. : La France est allée loin dans l'institutionnalisation de la démocratie environnementale, avec la création de la CNDP en 1995. Mais le législateur s'est arrêté à l'avant-dernière marche. Il faut toujours avoir en tête que les droits individuels dont on parle - participation et information - et l'institution qui les garantit, ont été conquis de longue lutte, et suite à des drames comme ce fut le cas à Sivens. Jusqu'à maintenant, la démocra-

tie environnementale a toujours progressé, mais il lui manque deux choses. Premièrement, nous sommes garants du droit à l'information mais nous n'avons pas de service d'expertise. C'est pour cette raison que nous avons proposé ce rapprochement avec l'Autorité environnementale. Ce rapprochement est nécessaire pour progresser dans la garantie d'une information environnementale de qualité. Deuxième point, nous n'avons pas de pouvoir de contraindre un porteur de projet à répondre à des arguments du public. Il faudrait qu'on puisse dire « tant qu'il n'y a pas eu de réponse suffisamment complète, la procédure n'avance pas ». Sans cela, l'utilité des procédures participatives continuera d'être questionnée puisqu'elles seront trop dépendantes du bon vouloir du décideur. Ces deux principaux éléments peuvent être facilement corrigés. C'est le sens du rapport que nous avons publié au printemps 2019⁵. •

1. Cet entretien a été réalisé par Alphée Roche-Noël.

2. Serge Moscovici (1925-2014) est un psychologue social et philosophe des sciences parmi les pionniers de la pensée écologique en France.

3. D. Bourg et K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, 2010.

4. Partie par million.

5. https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf



Appel à projet favorisant le vivre ensemble à Paris, en Essonne, en Seine-Saint-Denis et en Val-de-Marne

La Fondation Seligmann intervient dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville à Paris, en Essonne, en Seine-Saint-Denis et en Val-de-Marne, en soutien d'initiatives locales, scolaires ou associatives, participant à la lutte contre le racisme, à la formation des citoyens, à l'insertion des étrangers dans la société, au renforcement du lien social et à la promotion du vivre et agir ensemble, avec une large ouverture sur la culture.

Les aides financières de la Fondation Seligmann peuvent s'inscrire dans la durée, par le soutien à l'investissement (achat de dictionnaires, de ressources documentaires, de logiciels, de matériels éducatifs et sportifs...), à la formation de bénévoles, à l'action directe (prise en charge de la billetterie, du transport, des ateliers pédagogiques lors de sorties culturelles, à l'exception des rémunérations, participation aux frais de transport, d'hébergement lors de séjours...), ainsi que par la mise en place de conventions pluriannuelles.

Depuis 2007, la Fondation Seligmann a participé au financement de 600 projets, impliquant plus de 300 établissements scolaires et plus de 130 associations, et bénéficiant à plus de 400 000 enfants, jeunes et adultes en insertion.

La fiche de demande d'aide à projet est à télécharger sur fondation-seligmann.org.

Contact : fondation-seligmann@fondation-seligmann.org