CONTRE LA DÉFIANCE DÉMOCRATIQUE : COHÉRENCE, PROXIMITÉ ET TRANSPARENCE

CONTRIBUTION DE

CHANTAL JOUANNO



Présidente de la Commission Nationale du Débat Public, Chantal JOUANNO a exercé des fonctions diverses au sein de l'État avant d'intégrer en 2003 le cabinet du ministre de l'Intérieur. Entre mai 2007 et février 2008, elle a occupé le poste de conseillère pour le développement durable à l'Élysée.

Nommée présidente de l'Ademe en février 2008, elle est devenue secrétaire d'État à l'Écologie en mai 2009 puis ministre des Sports en 2010. Elle est élue sénatrice de Paris en 2011 et a occupé à partir de 2015 la fonction de vice-présidente en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la région Île-de-France. Le 22 mars 2018, elle a été nommée présidente de la CNDP sur proposition de Nicolas Hulot.

RÉSUMÉ

Face à l'accroissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir, la démocratie française a cherché en son sein des réponses pour restaurer la confiance. Pourtant si notre démocratie participative est ambitieuse dans ses objectifs, nous constatons que la critique du pouvoir mine jusqu'à cette participation, la population ayant le sentiment que son intervention ne sera pas écoutée par les décideurs. La réponse doit se trouver dans le triptyque cohérence, proximité et transparence.

CONTRE LA DÉFIANCE DÉMOCRATIQUE : COHÉRENCE, PROXIMITÉ ET TRANSPARENCE

Présidente de l'autorité indépendante garante de la démocratie environnementale mais également ancienne politique, je constate une paradoxale défiance de la démocratie.

Certes, la défiance à l'égard du et des pouvoirs est une constante de l'histoire depuis l'Antiquité, caricatures des hommes d'église, « mazarinades », Louis XVI représenté en « cochon cocu » qui s'engraisse sur le dos du peuple, les exemples abondent. Mais naturellement, cette défiance devient particulièrement problématique dans une démocratie puisque le pouvoir tire justement sa légitimité du peuple. Le pouvoir est un acte de confiance réciproque. En 18 ans d'expérience politique, j'ai été frappée par cet approfondissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir dans son ensemble. Au-delà de l'impopularité croissante des présidents de la République, tous les élus, comme les décideurs économiques, syndicaux, ou encore les médias, sont accusés de trahir la confiance des citoyens, de ne pas respecter leurs promesses, de bénéficier d'avantages indus. Aucun acteur du pouvoir n'est épargné.

La démocratie a cherché en son sein des réponses pour restaurer cette confiance. Lois et procédures pour garantir la transparence et l'intégrité des diverses formes de pouvoir se sont multipliées. Les procédures participatives permettant d'associer le public à l'élaboration des décisions ont probablement été une réponse à cette défiance. Au-delà de la place accordée aux acteurs de la société civile en particulier dans le système social, mais également dans les entreprises, la participation s'est particulièrement ancrée dans le secteur de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

> **« En 18 ans d'expérience politique, j'ai été frappée par cet approfondissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir dans son ensemble. »**

Ainsi, dans le domaine de l'environnement, depuis 25 ans la Commission nationale du débat public a organisé ou garanti plus de 400 processus participatifs sur des projets ou des plans ayant un impact majeur sur l'environnement. La loi de 2002 a transformé cette Commission en autorité indépendante, considérant que cette indépendance à l'égard du pouvoir était une condition nécessaire à la confiance du public dans les procédures participatives. L'objectif de cette parti-

cipation n'est pas de faire accepter ces projets, mais d'améliorer les décisions en y associant le public. Et pourtant, cette institutionnalisation de la participation, particulièrement ambitieuse, n'a pas suffi à restaurer la confiance réciproque.

Notre « participation à la Française » est en effet particulièrement ambitieuse dans ses objectifs. Elle impose une totale transparence aux maîtres d'ouvrage qui souhaitent réaliser de grands projets. La CNDP a toute latitude pour retoquer une information incomplète ou trop « obscure ». Elle décide des modalités et du calendrier du débat public. Elle peut mobiliser les publics « plus éloignés », les oubliés de la République comme les plus contestataires. La CNDP garantit de retranscrire fidèlement toutes les paroles, les arguments, les opinions, sans les interpréter. Et les décideurs sont dans l'obligation de rendre public ce qu'ils ont retenu du débat public. Ce droit à l'information et à la participation du public est garanti par l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Il est porteur d'un message politique fondamental : si la démocratie représentative et les acteurs de la société civile sont légitimes à décider, toute personne quelle que soit sa condition a le droit de s'exprimer et de participer à cette décision, même en dehors des élections. Ceci explique que les titulaires officiels du pouvoir de décision tentent depuis 25 ans de supprimer cette institution si dérangeante, la CNDP. Une institution dérangeante car elle incarne et défend la légitimité de la parole du public en dehors de toute médiation qu'elle soit politique ou via les acteurs de la société civile organisée (associations, syndicats, etc.)

« Une institution dérangeante car elle incarne et défend la légitimité de la parole du public en dehors de toute médiation. »

En 25 ans, la participation du public n'a ni amoindri, ni accru la conflictualité autour des grands projets. Cette conflictualité était déjà très forte. Sans doute la participation a-t-elle évité une explosion de cette conflictualité et que trop de projets inutiles voient le jour. On ne saurait mesurer la conflictualité autour des grands projets par le seul exemple de Notre-Dame-des-Landes qui était un projet très ancien, héritier de nombreuses tergiversations et indécisions. En conclusion, et contrairement à un discours trop convenu, il serait donc hâtif et erroné de considérer que nos sociétés sont plus conflictuelles et opposées

aux grands projets. J'ajoute que l'argument d'une conflictualité croissante de nos sociétés se retourne contre ses promoteurs puisque tout conflit suppose qu'il y ait deux parties belliqueuses. Enfin, et plus fondamentalement, le rôle de la CNDP n'est pas d'étouffer les conflits, ni de faire passer des projets, il est de défendre un droit des citoyens, le droit à l'information et à la participation. Plus encore, pourquoi les conflits dans le domaine environnemental seraient-ils illégitimes, alors qu'ils ne sont jamais jugés illégitimes dans le domaine économique ou social ?

Pour autant, la situation n'est pas sujette à optimisme. Si nous ne constatons pas, dans notre domaine, de conflictualité croissante, nous constatons une défiance croissante. La critique du pouvoir contamine la participation : « l'organisation est biaisée », « A quoi bon ! », « cela ne sert à rien ». Depuis quelques mois, les débats publics, quels que soient les sujets et les garanties apportées, sont qualifiés de « grands blablas ». L'absence de transparence sur les résultats du Grand débat et les décisions prises, le sentiment partagé que cette participation était une opération de communication ont jeté un discrédit très fort sur l'ensemble des démarches participatives. La Commission est moins touchée puisqu'elle a fait la preuve de son indépendance mais le sentiment est que ses débats publics ne seront de toute façon pas écoutés par les décideurs. Seuls les élus de proximité semblent moins touchés par ce discrédit. Nous constatons d'ailleurs que les démarches participatives à l'échelle des communes sont souvent très positives et fructueuses.

Constatant cela et les revendications croissantes pour plus de démocratie participative, certains observateurs concluent facilement que ceci prouve l'instabilité et les paradoxes de cette société jugée « ingouvernable ». Mais ce paradoxe n'est-il pas réciproque ? Pourquoi le pouvoir se réclamerait-il toujours plus participatif si, en parallèle, il apporte des preuves récurrentes de ne pas en écouter les conclusions ? Pourquoi mettre en avant la volonté de faire participer la société et parallèlement détricoter les lois qui la garantissent ? Les exemples abondent entre l'affaiblissement des enquêtes publiques, la limitation de la participation aux seuls outils numériques dont on connait l'inégalité, l'accueil positif accordé au rapport Kasbarian et les dérogations croissantes aux protections environnementales qui réduisent de fait le champ de la participation. De la même manière,

porter l'idée que la parole du public doit nécessairement être organisée et médiatisée par les acteurs de la société civile organisée revient à nier la légitimité propre de la parole du public comme des acteurs de la société civile organisée. La parole du public a sa propre légitimité en dehors de toute médiation qui implique nécessairement une interprétation en fonction d'intérêts spécifiques. De même que les acteurs de la société civile organisée ont leur propre expertise et une pleine légitimité intrinsèque à participer au pouvoir sans devoir justifier celle-ci par l'appui de la participation du public. La défense de leurs intérêts spécifiques est pleinement légitime.

« Pourquoi le pouvoir se réclamerait-il toujours plus participatif si, en parallèle, il apporte des preuves récurrentes de ne pas en écouter les conclusions ? »

Le paradoxe de la défiance démocratique n'étant qu'apparent, la réponse à celle-ci se trouve dans le triptyque cohérence, proximité et transparence. La cohérence des décisions est une condition première de la confiance. Si la participation est une colonne vertébrale de la « nouvelle politique », elle doit en imprégner toutes les dimensions. De même que si la priorité est donnée à l'environnement, il ne peut être mis entre parenthèse pour des considérations autres, même si elles sont économiques. La proximité est une deuxième condition, fortement liée à la troisième.

La proximité permet la responsabilité. Elle permet au public d'avoir confiance dans la possibilité d'interpeler directement les décideurs, sans médiation, pour leur demander des comptes sur les résultats de leurs actions, pour que ceux-ci puissent expliquer les raisons qui les ont conduits à prendre telle ou telle décision. Elle repose probablement sur une plus grande décentralisation et territorialisation des politiques. Enfin, la troisième condition est la transparence afin d'expliquer sans circonvolutions, ni oublis les raisons qui ont conduit à telle ou telle décision. En réalité, la transparence n'est qu'un moyen pour atteindre l'objectif premier de redevabilité du décideur. Aucun grand bouleversement ne s'impose pour retrouver la confiance démocratique, mais de simples preuves concrètes, des adaptations institutionnelles et de l'intégrité.

Cette contribution fait partie de l'ouvrage collectif coordonné par Décider ensemble « La démocratie bousculée. Quel renouvellement pour notre démocratie et nos systèmes de décisions ? ».