

Démocratie et écologie : l'inventivité démocratique devant les problèmes écologiques

Ce texte est un résumé de la note d'étape du groupe de travail
« Démocratie et écologie » de la Fondation de l'Ecologie Politique-FEP.

Composition du groupe de travail : Clémence Guimont doctorante en science politique à l'Université Lille 2 (CERAPS), Nicolas de Longeaux, docteur en philosophie politique, Catherine Larrère, professeur émérite à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne et Présidente de la FEP, Lucile Schmid, membre du bureau exécutif d'Europe Ecologie Les Verts et Vice-présidente de la FEP.

Une gouvernance internationale sur les questions écologiques (et particulièrement sur le climat) s'est constituée à mesure que la crise environnementale devenait globale. Dès les années 1970 les débats sur les limites de la croissance ont pris de l'ampleur dans les institutions et dans les sociétés. Depuis le rapport Brundtland qui porte la notion de développement durable en 1987, puis le Sommet de la terre à Rio en 1992, le changement climatique a mobilisé scientifiques et politiques, entraîné la constitution du GIEC et une montée en puissance des négociations dans le cadre de l'ONU au sein des conférences des parties (COP) dont la prochaine se tiendra à Paris en décembre 2015. Mais cette gouvernance n'a pas permis d'inverser les dégradations écologiques qui ont pris un tour inquiétant. Le volume global des émissions de CO₂ n'a cessé de monter, les résultats région par région sont décevants, la recherche d'une solution globale pour le Nord et le Sud reste à trouver.

C'est que les questions écologiques posent des problèmes spécifiques aux gouvernements : elles sont complexes, engageant le long terme, et portent sur les relations avec la nature tout en étant imbriquées avec d'autres sujets, particulièrement les questions sociales. Les processus institutionnels habituels semblent donc inopérants pour débattre, décider et agir face aux urgences écologiques. Ce constat a conduit des auteurs comme Dominique Bourg et Kerry Whiteside¹, à contester le principe même que la démocratie représentative libérale puisse traiter des questions écologiques.

Or la question n'est-elle pas plutôt que les questions écologiques par leur nouveauté, leur intensité, leur lien avec d'autres sujets, mettent les gouvernements face à des responsabilités nouvelles et à une obligation d'inventivité démocratique ? L'écologie n'est-elle pas au contraire une manière de remettre en marche la démocratie avec une implication croissante des sociétés ? Faut-il voir l'écologie comme une contrainte ou un projet pour la démocratie ?

1) *Gouvernement autoritaire ou démocratie ?*

La démocratie aurait la légitimité de la représentation de la société mais non l'efficacité qu'impose l'urgence écologique ? Hans Jonas² évoque ainsi la « tyrannie bienveillante » qui peut sauver l'humanité de la catastrophe liée au développement de la puissance technique. Sur ce point le débat sur l'écologie rejoint celui, beaucoup plus ancien, sur les limites des régimes autoritaires. En effet, par le passé Montesquieu, puis John Stuart Mill, ont montré que l'efficacité apparente des régimes autoritaires était un leurre et que pour les citoyens s'en remettre à un tyran, fusse-t-il « bienveillant », était à la fois une abdication de volonté et une méconnaissance profonde de ce qu'est la politique.

De son étude de « l'usage des peuples les plus libres qui aient jamais été sur la terre » (Athènes, Rome, l'Angleterre, les références de *L'Esprit des lois*), Montesquieu tirait qu'« il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté » (XII, 19).

Si l'on juge que les problèmes écologiques sont tels que les procédures de la politique en démocratie ne permettent pas de les traiter, et qu'il faut avoir recours à des formes autoritaires, ce recours ne peut être le résultat que d'une décision démocratique.

Dieter Birnbacher³ en vient à présenter dans cette perspective ce qu'il nomme l'« obligation extrinsèque ». Le point de départ de cette réflexion rejoint Jonas : les dommages à long terme de notre puissance technique obligent à développer une éthique de la responsabilité à l'égard des générations futures. Si les citoyens sont avertis de la gravité des problèmes tout en ayant conscience de la préférence qu'ils accordent au présent ou au futur très proche, ils peuvent trouver « attrayant » de déléguer à l'État les décisions de long terme qu'ils ne seraient pas capables de s'imposer à eux-mêmes.

¹ Bourg D., Whiteside K., *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, 2010.

² Jonas H., *Le principe responsabilité* (1979), trad. fr. Paris, éditions du Cerf, 1991, p. 200-203.

³ Birnbacher D., *La responsabilité envers les générations futures* (1988), trad. fr. Paris, P.U.F, 1994, p. 245

Cela semblerait ainsi ne pas exclure la possibilité, à l'intérieur même des régimes démocratiques, de politiques, à différents degrés « autoritaires ». Les tâches de protection de la nature et de prévention des risques coordonnées par les ministères de l'environnement sont, pour une grande partie, des tâches administratives qui ne sont pas débattues publiquement : la République est l'héritière de l'Ancien Régime qui se chargeait, de veiller à la sûreté des populations (approvisionnement, santé). La rationalité administrative ne contredit pas la légitimité démocratique, mais elle en est relativement indépendante, ce qui peut lui donner une dimension « autoritaire ».

Ce traitement administratif des problèmes écologiques se justifie par leur dimension technique qui nécessite de faire appel à la compétence scientifique.

A titre d'exemple : en France, à la fin du XIXe siècle, le corps d'État des forestiers a joué un rôle majeur dans la restauration des terrains de montagne. Ayant vanté les effets bénéfiques des forêts pour le climat, les forestiers se sont élevés contre les déboisements et des pratiques paysannes comme le pâturage sous forêt qui mettait à mal le couvert végétal, aggravait l'érosion et les effets des avalanches ou des inondations. Pour imposer la vision à long terme (celle du temps forestier, multiséculaire) contre les intérêts particuliers de ceux qui tiraient avantage de l'exploitation à court terme des forêts, ils s'appuyaient sur l'État. On peut y voir, un banc d'essai des politiques environnementales ultérieures : comment conjuguer science et politique, et imposer l'intérêt général à l'ensemble de la nation en soumettant les intérêts particuliers divergents.

Jusqu'à quel point, et comment une démocratie peut-elle faire exception à la régularité de ses procédures? De tels recours sont-ils justifiés par la nature particulière des problèmes écologiques?

Tel est le contexte dans lequel il faut discuter les propositions de Dominique Bourg et Kerry Whiteside dans *Vers une démocratie écologique* : une Académie du futur, formée de scientifiques chargés de donner un sens aux objectifs écologiques (limites de la planète, état des ressources), un Sénat, qui interpréterait politiquement ces connaissances, l'accès des ONG qui ont fait preuve de leur implication écologique aux processus de décision, le recours aux formes délibératives suivies par les conférences de citoyens qui ne relèvent pas de la représentation parlementaire.

Un examen précis de l'objection de Bourg et Whiteside selon laquelle il est incantatoire d'appeler le peuple à se prononcer sur un danger qu'il ne perçoit pas, est essentiel pour aller plus loin dans la réflexion sur démocratie et écologie.

2) *L'écologie et les limites de la démocratie représentative*

Pour Bourg et Whiteside l'incompatibilité entre la démocratie représentative et les questions écologiques tient à la combinaison particulière de six éléments : globalité, longue durée, invisibilité et insensibilité, imprévisibilité, irréversibilité, dérèglements qui ne peuvent être réduits par substitution. Cette combinaison représente une forme de « cocktail détonant » qui, par sa complexité et l'urgence à agir qu'il implique, échapperait largement aux citoyens. Ce sont bien les institutions de la démocratie représentative et non la démocratie en elle-même qui sont visées avec des propositions de complément (participation des ONG aux décisions, appels aux jurys citoyens, Assemblée du futur..).

Deux points peuvent être discutés : (A) les questions écologiques relèvent-elles réellement d'un traitement séparé des autres questions politiques, (B) les limites de la démocratie représentative tiennent-elles à une crise conjoncturelle ou sont-elles structurelles ?

a) *Les problèmes écologiques relèvent-ils d'un traitement séparé ?*

C'est leur rapport à l'expertise scientifique qui les mettrait à part des autres. Le changement climatique, l'érosion de la biodiversité illustrent la nécessité d'une confrontation et d'une coopération entre scientifiques et politiques. Pourtant les exemples ne manquent pas du fossé entre ces deux mondes (cf Al Gore *An inconvenient truth*). Les propositions pour recomposer les rapports entre scientifiques et politiques n'ont pas manqué, notamment celle du « Parlement des choses » de Latour.

Mais peut-on vraiment envisager l'écologie comme une question séparée ? Les problèmes environnementaux ne sont pas des questions sectorielles parce qu'ils sont presque toujours globaux mais surtout parce que les limites n'en sont pas fixées à l'avance. Ainsi la santé relève de l'écologie mais aussi

Document provisoire. Ce texte fera l'objet d'une publication de la Fondation de l'Ecologie Politique

du domaine social et requiert des décisions politiques. Aussi faut-il envisager les questions écologiques dans leur interaction avec les autres grands sujets du débat public.

b) *La démocratie contre la démocratie ?*

L'interrogation sur la capacité des démocraties à envisager le long terme ne date pas de la crise environnementale. Ainsi Tocqueville écrivait dans *De la démocratie en Amérique* que « l'instabilité de l'état social vient favoriser l'instabilité naturelle des désirs.. ». Pour Bourg et Whiteside comme pour Birnbacher, il va de soi que le gouvernement représentatif est enfermé dans une logique de l'intérêt individuel : intérêt de l'élu à sa réélection ou égoïsme des électeurs qui votent en fonction de leurs intérêts immédiats. Cela rejoint certaines analyses comme celles de Schumpeter qui jugent que nos démocraties sont en fait des ploutocraties ou des oligarchies. La montée de l'abstention, le rejet d'élus professionnalisés et lointains, le désaveu des partis politiques s'inscrivent dans cette crise de la représentation. Dans ces conditions la démocratie n'est-elle pas l'appel qui vient de la société à modifier des pratiques politiques monopolisées par certaines minorités ?

Le diagnostic sur l'incompatibilité entre la démocratie et l'écologie doit donc être modifié. L'impuissance en matière de politique écologique renvoie à un déficit de démocratie. Ce n'est pas l'ignorance du peuple ni l'incapacité des citoyens à envisager le long terme qui font obstacle aux politiques écologiques mais la mauvaise volonté des dirigeants.

L'inaction devant les problèmes écologiques peut être caractérisée comme un déni. Mais dans le déni il faut distinguer, comme le fait Clive Hamilton⁴, entre le déni actif des dirigeants et le déni passif des citoyens ordinaires. Naomi Oreskes et Eric Conway⁵ ont montré comment le déni actif des dirigeants prenait la forme d'une instrumentalisation du doute scientifique au profit des lobbies mais aussi d'une forme d'inertie et de volonté de conserver leurs positions acquises. La pédagogie démocratique ne suffit donc pas. Il faudrait d'abord obliger les gouvernements à agir, lutter contre leur « nolonté ». Quant aux citoyens il ne suffit pas qu'ils se donnent les moyens de savoir, s'ils ne changent pas leur vision globale des choses.

Par ailleurs, si les problèmes environnementaux étaient envisagés dans le contexte social dont ils font partie, cela ferait apparaître avec un caractère d'évidence que la crise de la représentation ne se limite pas à la seule impuissance des gouvernements représentatifs à prendre des décisions écologiques.

Les travaux de Bourg et Whiteside ont permis, pour la première fois, d'imaginer des nouvelles institutions démocratiques permettant l'introduction et la prise en charge des contraintes posées par les questions écologiques dans le logiciel de prise de décision.

Si leurs analyses portaient notamment sur les procédures, il nous semble qu'aujourd'hui il faut envisager autrement la question du lien entre écologie et démocratie : ce sont les contenus qui doivent guider la réflexion. L'écologie doit être vue comme un projet et non présentée comme une contrainte supplémentaire et plus contraignante encore que les autres.

La question centrale n'est pas celle de l'aménagement des institutions représentatives pour faire place à des procédures adaptées, elle est plutôt : l'écologie (et les modes de décision politique qui sont adéquats) peut-elle être considérée comme une contrainte (nécessitant un traitement séparé) ou comme un projet (dans lequel la vision écologique s'accorderait à des pratiques démocratiques redéfinies) ?

Et par ricochet : quelles sont les conditions pour la construction d'un projet *autour de la contrainte* ? Quelles sont les instances démocratiques en mesure de permettre la gestion des incertitudes et du long terme que les questions écologiques posent ?

3) *Des contraintes au projet*

⁴ Hamilton C., *Requiem pour l'espèce humaine*, trad. fr., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

⁵ Oreskes N. & Conway E.M., *Merchants of Doubt*, Bloomsbury Press, 2010, notamment chap. 6, "The denial of global warming".

a) *Les contraintes ou le projet*

L'urgence écologique pourrait conduire à justifier un traitement séparé de ces sujets. Mais n'est-ce pas parce que les questions écologiques sont envisagées à part que rien ne bouge ? L'intrication entre l'écologique et le social ne rend-elle pas nécessaire un traitement démocratique de ces sujets ? Il est ainsi d'autant plus difficile d'arriver à un accord sur le climat que les inégalités sociales sont importantes : en témoignent aussi bien les échecs des négociations climatiques internationales que les résistances syndicales aux politiques écologiques.

Il faut ainsi envisager un projet global à la fois écologique et démocratique. Il ne faut cependant pas se cacher les difficultés de cette élaboration. En effet la question écologique est spécifique, a ses caractéristiques propres, inédites et pour autant n'est pas une question séparée. Elle est spécifique d'une façon qui conduit à reconsidérer la façon de voir les autres questions et de les lier les unes aux autres. Dans cette intrication les frontières traditionnelles du social s'effacent, l'environnemental ne s'ajoute pas à un social déjà constitué, il le modifie. L'articulation avec les enjeux économiques est également fondamentale. Les débats autour de la relativisation de la croissance, de la prise en compte du long terme dans les stratégies d'investissement, le succès croissant du concept de RSE (responsabilité sociétale et environnementale) dans les entreprises en témoignent. L'économie et l'écologie ne s'opposent pas. Mais les enjeux écologiques augurent d'une nouvelle pensée économique.

b) *Un projet écologique et démocratique*

Le projet écologique remet en cause le productivisme et le consumérisme, le dogme de la croissance, et amène à reconsidérer la hiérarchie entre les facteurs humains, économiques ou financiers. Pour se dire écologique, le projet social doit envisager les rapports entre les sociétés humaines et leur environnement naturel de façon à en permettre la coexistence à long terme (soutenabilité). Cela conduit à envisager un autre modèle social que celui qui a pu servir de référence en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Articuler le social et l'environnemental ne suffit pas. Encore faut-il s'assurer de la prise en charge démocratique. Seule une réappropriation démocratique des enjeux environnementaux par les plus défavorisés peut éviter l'injustice sociale.

Cette articulation entre débat démocratique et fonctionnement politique ne se réalise pas de façon homogène aux différents niveaux d'action et d'intervention politique, particulièrement lorsqu'il s'agit du projet écologique. Les frontières de l'écologie ne sont pas celles des Etats. Cela explique l'importance des actions supranationales, notamment européennes où un ensemble important de sujets sont désormais traités (agriculture, aménagement du territoire, climat, biodiversité, transports...). A l'autre bout de l'échelle, au niveau territorial, on assiste à des efforts importants pour lier l'action administrative et les initiatives sociales et entrepreneuriales. C'est finalement au niveau national que l'intégration des préoccupations environnementales dans un programme politique d'ensemble pose le plus de tensions. Les projets portés par les principaux partis politiques restent en effet calqués sur un modèle économique et social productiviste. Aucun parti vert ne pouvant prétendre à lui seul avoir la majorité, l'action ne peut se faire qu'au sein d'une coalition gouvernementale. Comment peser alors sur les orientations stratégiques du gouvernement. Cette question n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante. Elle appelle à des propositions concrètes où un véritable échange ait lieu entre le monde vécu de l'écologie citoyenne et celui de la politique institutionnelle.

c) *L'écologie d'en bas un espoir pour la démocratie*

Les initiatives de la société sont nombreuses et foisonnantes. Il s'agit plutôt d'un continuum d'expériences variées que d'un ensemble homogène : on trouve des expériences locales, des engagements pour de grands combats internationaux, des initiatives économiques inédites, de nouveaux modes de solidarité. Cela marque les liens entre écologie et aspirations démocratiques, écologie et innovation, et entre nature et rapports inter-humains. Ces expériences démentent l'idée que les questions écologiques seraient hors de portée des citoyens, ou celles que les individus seraient incapables de se projeter dans le long terme et ignoreraient le collectif comme le commun.

On peut agir collectivement, lier l'environnemental et le social, développer une connaissance pratique, sur la base d'expériences ordinaires, des problèmes écologiques, proposer des solutions. Cependant ces expériences restent fragmentaires et limitées. Elles posent des questions importantes en termes de valeur et d'installation dans la durée : coopération *versus* concurrence, solidarité *versus* profit. S'agit-il d'un basculement ou d'un nouveau dosage ? La plupart sont utopiques plus que politiques. Mais d'autres associent innovation et profitabilité. C'est dans leur développement ultérieur et le sens qui pourra leur être donné comme les débats qui y seront associés que l'on pourra véritablement évaluer leur portée.

Conclusion

L'écologie est condamnée à s'accorder à la démocratie sur la question du général. L'action écologique rend nécessaire un pilotage au niveau de l'intérêt général. Celui-ci doit être construit. Il s'agit de trouver une façon de généraliser la diversité des expériences sans l'universaliser.