HAL
open science

Le Grenelle de l'environnement

Daniel Boy

To cite this version:

Daniel Boy. Le Grenelle de l'environnement : Une novation politique ?. Revue française d'administration publique, 2010, 2 (134), pp.313 - 324. 10.3917/rfap.134.0313 . hal-03460182

HAL Id: hal-03460182

https://sciencespo.hal.science/hal-03460182

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE NOVATION POLITIQUE ?

Daniel BOY

Directeur de recherche, Centre de recherches politiques de Sciences po Paris (Cevipof)

Résumé

Cet article analyse comment la politique publique de l'environnement a connu à partir de 2007 une étape très importante, celle du « Grenelle de l'environnement ». L'auteur aborde tout d'abord en quoi le Grenelle a constitué une manière inédite, de définir la politique de l'environnement grâce à la mise en place de structures originales et ouvertes sans pour autant constituer des nouveautés radicales et en faisant remarquer que l'État gardait globalement la main mise sur le processus.

Mots-clefs

Environnement, processus décisionnel, participation

Abstract

– Is France's "Grenelle de l'environnement" a political innovation ? *– This article examines how, since 2007, public environment policy has entered a very important phase, known as the "Grenelle de l'environnement", a major governmental consultation exercise resulting in a package of legislative measures. The author firstly examines how the Grenelle constitutes a new manner of defining environment policy through the development of original, open structures, which do not however constitute radical changes, and observes that the state has broadly retained control over the process.*

Keywords

The environment, decision-making processes, participation

La réunion d'un « Grenelle de l'environnement » au cours de l'été 2007, a constitué l'une des retombées les plus rapides et les plus spectaculaires de l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République le 6 mai 2007. L'idée d'un « Grenelle de l'environnement » semble être née au sein d'un collectif d'associations environnementales

rassemblé sous le nom d'Alliance pour la planète [1]. En même temps qu'ils évaluaient les candidats à l'élection présidentielle sur la base de leur programme dans le domaine de l'environnement, les militants rassemblés au sein de cette organisation proposaient d'organiser avec le nouveau pouvoir issu des élections de 2007 une négociation globale sur les enjeux de protection de l'environnement. Au cours de la campagne électorale de l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy reprend l'idée à son compte et après son élection, s'engage, dès le 21 mai 2007, à faire du Grenelle de l'environnement une négociation sur des mesures concrètes. Le processus est finalement lancé par Jean-Louis Borloo, nouveau ministre en charge du développement durable après la démission d'Alain Juppé, le 6 juillet 2007.

L'évènement qu'a constitué le Grenelle de l'environnement pose une série de questions aux analystes : en quoi ce processus est-il une novation politique ? À quelle tradition institutionnelle le rattacher ? Dans quelle mesure a-t-il fait intervenir dans l'arène politique de nouveaux acteurs ? Cette méthode de gestion des enjeux environnementaux rencontre-t-elle la faveur du public ?

UNE NOVATION INSTITUTIONNELLE ?

Dans les stratégies politiques du Président nouvellement élu en 2007, le Grenelle de l'environnement se présente comme un élément de renouvellement du jeu politique : traditionnellement, les partis de droite n'intégraient guère les enjeux environnementaux dans leurs programmes. Or, curieusement, l'appellation de Grenelle renvoie à un élément historiquement daté, les Accords de Grenelle, qui, en mai 1968, ont mis face à face les syndicats de salariés, les organisations patronales et l'État pour trouver une issue à la crise sociale née du mouvement de mai 68. La référence, à l'évidence, est symbolique : de même que le Grenelle de 1968 se voulait le remède à une crise sociale majeure, le Grenelle de l'environnement de 2007 se présente comme la solution à une crise de l'environnement dont l'importance a été affirmée tout au long de la campagne présidentielle. L'habileté politique de l'équipe réunie autour Nicolas Hulot, candidat écologiste potentiel, a conduit les principaux responsables politiques à signer de manière publique le « Pacte écologique », par lequel ils manifestent publiquement leur attachement à la défense de l'environnement. S'il n'a pas été le principal enjeu de la campagne électorale, l'environnement y a en tout cas occupé un rang qu'il n'avait jamais eu dans les annales politiques. Pour partie, le Grenelle de l'environnement est donc bien né d'un évènement politique. Il est d'abord une promesse de campagne. Mais, au-delà de la conjoncture électorale, il va donner lieu à une mobilisation des acteurs de l'environnement, et notamment des associations, au sein d'un objet politique inédit et aboutir, dans un délai relativement court, à une série de projets de lois (dits Grenelle I et II), dont le dernier est encore en discussion aujourd'hui.

Pour mieux saisir l'originalité du processus et en tracer les limites, rappelons en les principales étapes [2].

1. Ce collectif rassemble 82 associations, parmi lesquelles figurent notamment Greenpeace, Les amis de la Terre ou le WWF.

2. Pour une première approche, voir : Boy (Daniel), « Le Grenelle de l'environnement, un mécanisme politique novateur ? », *Regards sur l'actualité, « Le Grenelle de l'environnement »*, n° 338, février 2008, p. 5-15.

Au cours des mois de juillet à septembre se réunissent six groupes de travail thématiques [3] en charge des sujets suivants :

a. lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie,
b. préserver la biodiversité et les ressources naturelles,
c. instaurer un environnement respectueux de la santé,
d. adopter des modes de production et de consommation durables,
e. construire une démocratie écologique,
f. promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

Chacun de ces groupes se compose d'une quarantaine à une soixantaine de membres, soit au total environ 350 participants, appartenant à cinq collèges : les organisations non gouvernementales (associations environnementales), l'État (fonctionnaires), les salariés (délégués des syndicats représentatifs des salariés), les employeurs (organisations professionnelles du patronat) et les collectivités territoriales (élus locaux). Le processus de désignation est clairement piloté par les autorités politiques en charge du Grenelle, c'est-à-dire, pour l'essentiel, par le cabinet du ministre de l'environnement, ministre d'État aux attributions très élargies par rapport à ses prédécesseurs [4]. En pratique, hors le cas des fonctionnaires membres des collèges « État » et « Collectivités territoriales », il s'agit dans un premier temps de sélectionner des organisations syndicales, associatives, professionnelles jugées représentatives, puis de leur proposer de présenter des candidats à la nomination. Cette première phase de sélection, celle des organisations, semble avoir induit des tensions et probablement des hésitations de la part des organisations : pour des associations, être sélectionné pour le Grenelle est un précieux brevet de représentativité et offre des opportunités de nouveaux contacts mais constitue aussi un risque vis-à-vis de ses mandants si l'organisation paraît se renier dans une compromission avec le pouvoir. En pratique, sauf exceptions, le désir de participer semble l'avoir emporté sur les craintes de se compromettre, signe que le processus de Grenelle a été pris au sérieux par les acteurs de l'environnement. Mais hors cette information très générale, on ne sait rien du détail de ce processus de désignation sur proposition, classique dans les processus de consultation.

Cette première phase de désignation met donc théoriquement en place ce qui sera nommé par la suite une gouvernance à cinq, qui devrait, selon certaines déclarations politiques, constituer à l'avenir la règle de gouvernance du développement durable. En réalité, en analysant de près la constitution réelle des différents groupes du Grenelle [5], on s'aperçoit que cette règle subit une légère entorse : dans chaque groupe, au-delà des cinq collèges, on voit apparaître une sixième entité nommée « personnalités morales ». L'examen attentif de ces personnalités, qui n'ont de moral que le nom, montre qu'il s'agit en réalité soit de membres d'associations environnementales qui n'ont sans doute pas trouvé place dans leur collège de destination ; soit d'associations autres, telles que les

3. Deux intergroupes destinés à traiter des problèmes transversaux et particulièrement controversés seront aussi constitués : un intergroupe « organisme génétiquement modifié » et un intergroupe « Déchets ».

4. Traditionnellement, en France, le ministère de l'environnement, qui a subi de multiples réorganisations depuis sa naissance en 1971, est considéré comme faible, d'abord en raison du caractère limité de ses compétences et de son manque de ressources humaines, ensuite à cause de la modestie des crédits qui lui sont affectés. Voir : Lascoumes (Pierre) *et al* (dir.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement,* L'Harmattan, 1999. Or, le nouveau ministre en charge de l'environnement se voit attribuer des secteurs industriels stratégiques, notamment l'équipement, les transports et l'énergie.

5. La composition des groupes est disponible sur le site web du ministère de l'environnement (http://www.legrenelle-environnement.fr/). L'analyse de ces données a été entreprise par une équipe de recherche de Sciences po animée par Daniel Boy et Pierre Lascoumes dans le cadre d'un contrat de recherche CDE avec le MEEDDEM.

associations de défense des consommateurs ou les représentants des chasseurs, dont le classement dans la catégorie « environnement » était problématique ; soit enfin de personnes qui semblent présentes en raison de leurs compétences, plus que de leur représentativité. En prenant en compte ces quelques précisions, on aboutit en fin de compte à la répartition en collèges suivante :

— Collectivités territoriales : 16 %,
— Employeurs : 18 %,
— État : 19 %,
— Organisations non gouvernementales environnementales : 21 %,
— Salariés : 14,0 %,
— organisations non gouvernementales non environnementales : 5 %,
— Experts : 7 %.

À quelques aménagements près, les associations d'environnement dominent légèrement en pourcentage, tandis que les salariés sont un peu sous représentés – la règle de représentation paritaire des cinq catégories d'acteurs de l'environnement est donc globalement respectée.

Les groupes de travail ainsi constitués se réunissent au cours de l'été 2007 et, suivant une procédure d'élaboration progressive de propositions concrètes, aboutissent à la rédaction de rapports accompagnés de notes de synthèse dont le volume varie pour chaque groupe de quelques dizaines de pages (trente-cinq pour l'intergroupe « déchets ») à plus d'une centaine (cent soixante-sept pages pour le groupe n° 4 « adopter des modes de production et de consommation durables »). Au total, l'ensemble des rapports des huit groupes (hors synthèses) représente un volume d'environ huit cent pages.

Au cours d'une seconde phase du Grenelle, à la rentrée 2007, un certain nombre d'avis sont recueillis. Une consultation régionale est d'abord organisée du 5 au 19 octobre au cours de laquelle, selon les mots du ministère, « tout le monde est appelé à s'exprimer ». Ces consultations régionales ont consisté en l'organisation, sous la responsabilité des préfets, de dix-huit réunions dans des villes moyennes [6]. Selon un rapport d'évaluation commandé par le ministre à Mme Bettina Laville, conseiller d'État, chacune de ces réunions a rassemblé environ 200 personnes dans les ateliers spécialisés et environ 800 en sessions plénières, soit une affluence totale d'environ 15 000 personnes [7].

Une seconde consultation publique est organisée sur Internet du 28 septembre au 14 octobre 2007 et recueille, selon le service d'information du gouvernement, près de 15 000 contributions. Un débat général a lieu au Parlement le 3 octobre. Enfin, neuf organismes consultatifs sont saisis pour avis [8].

Dernière phase (publique et très médiatisée) du Grenelle, une négociation a lieu les 24 et 25 octobre 2007. Elle est organisée sous la forme de quatre tables rondes finales mettant en présence des représentants de quatre collèges (les organisations non gouvernementales, les salariés, les employeurs et les collectivités territoriales) et les présidents et rapporteurs des groupes de travail avec les ministres concernés (dont, pour la première table ronde, le Premier ministre François Fillon). Dans cette phase, le collège « État » disparaît donc en

6. Annecy le Vieux, Arras, Aurillac, Auch, Besançon, Bourges, Brest, Chalons en Champagne, Drancy, Epinal, Le Havre, Laval, Mulhouse, Périgueux, Perpignan, Saint Etienne, Saint Denis de la Réunion, Sophia Antipolis

7. Disponible sur le site du Grenelle : http://www.legrenelle-environnement.fr

8. Conseil national de l'air, Conseil national du bruit, Conseil national des déchets, Conseil national de l'eau, Comité de prévention et de précaution, Conseil national de la protection de la nature, Conseil national des transports, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Organisation de coopération et de développement économique.

tant que tel du dispositif. Mais en réalité, l'État est cette fois représenté par les ministres concernés et plus discrètement, par les présidents et rapporteurs des groupes dont une proportion notable relève de la sphère étatique.

Quatre tables rondes se déroulent : « Lutter contre les changements climatiques », « Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire », « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles », « Instaurer une démocratie écologique ».

À l'issue de ces réunions, les conclusions des tables rondes seront publiées sous formes de relevés disponibles sur le site internet du ministère.

À la suite de ces phases qu'on peut considérer comme publiques, une seconde série de travaux, moins médiatisés, va se dérouler au sein de Comités opérationnels (ou Comop). Ces comités, au nombre d'une trentaine, ciblent des enjeux beaucoup plus précis et limités comme l'indiquent les intitulés suivants : Bâtiments neufs publics et privés, Logements sociaux et rénovation urbaine, Bâtiments existants, État exemplaire, Transports multimodaux de marchandises, Ligne à grande vitesse, Réseau classique, Transports urbains et périurbains, Développement industriel de véhicules performants, Urbanisme, Énergies renouvelables, Trame verte et bleue, Gestion intégrée mer-littoral, Pollinisateurs, abeilles et apiculture, Agriculture biologique, Agriculture écologique et productive, Forêt, Eau, Bruit, Veille sanitaire et risques émergents, Élaboration concertée du plan national santé-environnement n° 2, Portail environnemental et veille environnementale, Déchets, Consommation, prix écologique et avantage compétitif, Institutions et représentativité des acteurs, Entreprises et responsabilité sociale des entreprises, Éducation, Outre-mer, Collectivités exemplaires, Contribution climat-énergie, Recherche, Économie de fonctionnalité, Expertise, Air et atmosphère, Sensibiliser le public.

Les comités, qui correspondent selon leur dénomination à la phase opérationnelle du Grenelle, réunissent en général trente à quarante membres, soit au total un nombre de participants voisin de 1 300 contre, rappelons-le, environ 350 pour les groupes de travail. Il semble qu'ici la règle d'organisation en collèges représentant de façon paritaire les cinq partenaires de la nouvelle gouvernance environnementale n'ait pas été respectée, sauf exception. Pour l'ensemble des comités opérationnels dont la composition a été publiée en ligne sur le site du ministère, la répartition en collèges, telle que nous l'avons décomposée [9], diffère notablement de la composition des groupes de travail :

— Collectivités territoriales : 9 %,
— Employeurs : 25 %,
— État : 45 %,
— Organisations non gouvernementales environnementales : 10 %,
— Salariés : 2 %,
— Organisations non gouvernementales non environnementales : 4 %,
— Experts : 6 %.

En effet, le poids de l'État et des employeurs se mesure au fait que ces deux catégories rassemblent, à elles deux, environ 70 % des participants (employeurs 25 %, État 45 %), tandis que les associations et, surtout, les salariés voient leur quota de représentation très diminué.

Le processus du Grenelle de l'environnement trouve enfin son aboutissement dans plusieurs projets de loi dont le premier, « Grenelle I », adopté à la quasi unanimité de

9. On a réparti en pseudo-collèges les membres des comités opérationnels, selon les logiques d'appartenance des groupes de travail, c'est-à-dire en tenant compte d'une catégorie « Associations non environnementales » et d'une catégorie « Experts ».

l'Assemblée nationale le 21 octobre 2009, pose les principes de base d'une nouvelle politique de développement durable tandis que la loi suivante, « Grenelle II », plus axée sur les mesures concrètes et leur financement, adoptée au Sénat le 8 octobre 2009, doit venir en discussion à l'Assemblée nationale au cours de l'année 2010 [10].

Dernière étape du Grenelle, on voit apparaître le projet d'un Comité de Suivi du Grenelle de l'environnement. Bien que déjà réuni (le 22 janvier 2010), sa composition n'est pas officiellement connue puisque le décret de nomination de ses membres n'a pas été publié. En théorie, cette étape vient achever l'ensemble de la construction institutionnelle du Grenelle puisqu'elle est supposée redonner un droit de regard sur les politiques de développement durable aux acteurs considérés comme les plus légitimes du Grenelle, ceux qui, à l'origine, ont constitué les groupes de travail. On ignore tout, pour l'instant des capacités d'intervention concrètes de ce nouvel organe de surveillance ou d'évaluation. Mais il semble établi que l'ambition de ce comité de suivi soit de prendre officiellement la suite du défunt Conseil national du développement durable (CNDD) et d'accéder ainsi à la qualité d'organe de consultation pérenne qui lui manquait jusqu'ici.

Que retenir de cette brève histoire d'une institution, et surtout, comment juger de son caractère plus ou moins innovant par rapport au passé ? En réalité, malgré les apparences de novation institutionnelle majeure, le Grenelle de l'environnement est un mécanisme qui trouve ses racines dans un certain nombre de traditions politiques et administratives françaises. Trois sources d'inspiration au moins peuvent être invoquées. La première est le courant, attesté depuis fort longtemps, de l'administration consultative. La seconde est née de la nécessité de gérer localement la multiplication des projets d'équipement portant atteinte aux intérêts des riverains : de l'enquête publique née au XIXe siècle à la récente Commission nationale du débat public (CNDP), de multiples manières d'inviter la société locale à donner son avis dans un processus décisionnel se sont développées. Enfin la troisième source, beaucoup plus confuse et moins bien réglée juridiquement, est la tendance de l'État à organiser périodiquement des débats publics aux multiples appellations (états généraux, débat public, assises, commissions, *etc.*) destinés le plus souvent à venir au secours d'une décision publique difficile à prendre ou suscitant de fortes controverses sociales.

L'administration consultative est une tradition attestée depuis longtemps [11]. Elle consiste en un ensemble de procédures par lesquelles des agents de l'administration, en amont d'une décision à prendre, consultent des représentants de la société dans le but à la fois d'améliorer la qualité de cette décision par une meilleure information et de favoriser l'acceptation sociale de la décision en y associant des acteurs de la société civile. Pour accomplir cette tâche, d'innombrables conseils, comités ou commissions plus ou moins pérennes ont été constitués. Ils réunissent le plus souvent des personnes choisies à raison de leurs compétences et des personnes considérées comme représentatives de tel ou tel secteur de la société intéressé par la décision en cours d'élaboration. On a noté que l'administration consultative s'est considérablement développée dans l'après deuxième guerre mondiale à mesure que l'État assumait de plus en plus complètement des missions économiques et sociales au-delà de son action régalienne. En particulier, l'administration

10. Pour rendre compte complètement du Grenelle, il restera donc à apprécier, une fois les lois promulguées et les décrets d'applications rédigés, la novation constituée par le Grenelle du point de vue des politiques d'environnement. Ce travail, qui ne rentre pas dans l'objet de cet article, nécessitera sans aucun doute une forte mobilisation des analystes.

11. Weber (Yves), *L'administration consultative*, Paris, LGDJ, 1968.

des plans et la préoccupation d'aménager le territoire ont multiplié les occasions de réunir experts et représentants de la société [12].

Le Grenelle trouve, selon nous, une seconde source d'inspiration dans les multiples procédures de consultation locales des riverains à l'occasion de projets d'équipement susceptibles d'affecter l'environnement. L'origine de ces procédures est fort ancienne puisque c'est la loi du 7 juillet 1833 qui organise la procédure d'expropriation pour cause d'intérêt publique à la suite d'une enquête publique prévue par une loi de 1810. La multiplication des conflits d'environnement à partir des années 1970 a conduit à aménager cette procédure à plusieurs reprises, notamment par la loi Bouchardeau (1983), la circulaire Bianco (1992) et enfin la loi Barnier (1995), qui instaure la Commission nationale du débat public (CNDP), dont les modalités de fonctionnement seront étendues et précisées par la loi de démocratie de proximité (2002) [13]. Sans doute, ces diverses procédures sont-elles destinées par principe à se prononcer sur des enjeux locaux et, par là, à restreindre le jeu de la concertation au niveau local, et non à l'ensemble de la société. Elles n'en constituent pas moins un banc d'essai des mécanismes permettant à la puissance publique de consulter la société. Le fait que la Commission nationale du débat public ait peu à peu codifié les règles d'organisation de ces débats en publiant des « Cahiers méthodologiques » est significatif d'une institutionnalisation et d'une professionnalisation du débat public, même s'il n'est pas évident que ces règles inspirent aujourd'hui d'autres acteurs que la Commission nationale du débat public elle-même. Du reste, un article de la loi de démocratie de proximité – qui dispose que « le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » – permet à la dite Commission de dépasser son cadre local initial pour organiser des débats publics de niveau national. Cette opportunité a été utilisée en 2005, pour traiter du problème de la gestion des déchets nucléaires et très récemment en 2009 et 2010, pour explorer les enjeux des nanotechnologies [14].

La troisième source est d'une nature différente, plus directement politique : elle concerne les occasions, de plus en plus fréquentes semble-t-il, où le pouvoir politique cherche à accroître la légitimité d'une décision politique controversée en organisant ce qui est généralement nommé « un grand débat public » ou parfois des « états généraux » ou encore des « assises ». Ici, pas de procédures bien réglées mais, le plus souvent, l'organisation d'une série de débats en public mettant aux prises différents acteurs : représentants de l'État, experts, représentants des associations, *etc*. Depuis quelques années, ces débats en public sont systématiquement associés à un débat en ligne, c'est-à-dire à destination d'internautes. Dans d'autres cas, le débat virtuel, c'est-à-dire en ligne, se substitue purement et simplement à un débat matériellement organisé.

Sans doute le Grenelle ne ressemble-t-il complètement à aucune de ces procédures. Il leur emprunte pourtant des éléments épars pour constituer une synthèse originale de cette tradition consistant sous des formes variées à consulter la société. Mais au-delà de ces racines variées, le Grenelle de l'environnement doit aussi être comparé à ses prédécesseurs immédiats, la Commission française du développement durable (CFDD) et le Conseil national du développement durable (CNDD). La Commission française du développement durable, née à la suite de la conférence de Rio (1992), était destinée à impulser la réalisation

12. Messardier (Gilles), *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant,* Paris L'Hamattan 1996.
13. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
14. Voir le site de la CNDP : http://www.debatpublic.fr/

des « agendas vingt et un » et, par là, à contribuer à la mise en place de stratégies nationales de développement durable. Elle était composée de trois membres de droit appartenant à l'administration et de quatorze membres choisis en raison de leur compétence : trois organisations non gouvernementales (environnement, développement, solidarité internationale), trois élus, trois représentants du monde économique et cinq personnalités qualifiées. À la suite du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, le souhait de relancer une stratégie nationale de développement durable plus volontariste conduit à la création du Conseil national du développement durable, instance plus ambitieuse puisqu'elle réunit environ 90 membres répartis en quatre collèges : les collectivités territoriales, les représentants du monde économique, les représentants des associations et des personnalités qualifiées. L'architecture du Conseil national du développement durable préfigure donc clairement celle du Grenelle de l'environnement. Les collèges y sont pourtant moins spécialisés puisque le collège économique mêle les représentants des chefs d'entreprise ou de leurs organisations professionnelles et les syndicats de salariés. D'autre part, à la différence du Grenelle, le Conseil national du développement durable n'inclut pas parmi ses membres des représentants de l'État. De 2005 à 2009, le Conseil national du développement durable produira de nombreux rapports et expertises de qualité dans ses domaines de compétence. Il souffrira cependant toujours d'un manque de visibilité sociale et d'un défaut de relais politiques : en l'absence d'une forte volonté politique au plus haut niveau de l'État et dans un contexte social moins marqué par l'urgence environnementale, ses recommandations resteront quasiment lettre morte.

Il y a d'évidentes filiations entre le Conseil national du développement durable et le Grenelle de l'environnement, comme si le premier avait en quelque sorte constitué un banc d'essai pour le second. Du reste, on observe de fortes homologies entre les deux institutions : les associations de défense de l'environnement concernées sont, pour partie, les mêmes et cette similitude s'étend à une partie des individus puisqu'au total, 7 % des personnes ayant participé aux groupes de travail du Grenelle avaient aussi participé au Conseil national du développement durable, cette proportion étant un peu plus élevée encore au sein des membres du collège organisations non gouvernementales, dont 9 % ont la double appartenance.

UN NOUVEAU PERSONNEL POLITIQUE ?

Le Grenelle de l'environnement se veut une expérience de démocratie délibérative, c'est-à-dire une tentative d'ouvrir la discussion sur des enjeux politiques à d'autres acteurs que le personnel politique *stricto sensu* (élus, membres du pouvoir exécutif, haute administration) [15]. Cette ouverture renvoie soit à la société en tant que telle, c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens, soit à ce que l'on a coutume de nommer « la société civile organisée », c'est-à-dire l'ensemble des organisations n'appartenant pas à la sphère étatique : associations, syndicats et représentants du patronat (les partenaires sociaux).

15. Sur la notion de « démocratie délibérative » voir le numéro spécial de la *Revue européenne des sciences sociales :* Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative, XLV-136, 2007, ainsi que Bohman (James) and Rehg (William) eds., *Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge Mass., 1997 ; Callon (Michel), « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des mines*, 9, 1998, p. 63-73, Elster (Jon) ed., *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998 ; Fishkin (James), *Democracy and deliberation new directions for democratic reform*, 1991, New Haven, Conn, Yale University Press.

Sur le premier point, celui de la société en tant que telle, il est clair qu'aujourd'hui, nul mécanisme de participation au débat public n'assure la représentation de l'ensemble des citoyens. Au niveau de la nation, la seule procédure de consultation organisée est celle du référendum dont on connaît en France les limitations constitutionnelles [16]. Le modèle danois de la conférence de consensus [17], qui prévoit l'organisation d'un débat entre un panel de profanes représentant symboliquement la société et des parties prenantes exprimant les intérêts en jeu, n'a pas été retenu dans l'organisation du Grenelle de l'environnement. Au passage, il est intéressant de noter que le mode de représentation original qui était prôné dans les débats du groupe de travail n° 5, « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance », semble avoir disparu dans la suite des débats et notamment dans le Comité opérationnel n° 24, « Institutions et représentativité des acteurs ». Il est vrai, cependant, qu'une phase du débat public a consisté en l'organisation de dix-huit débats locaux réunissant environ 15 000 personnes. Mais il est évidement difficile de considérer cet épisode du débat comme une véritable consultation de la société dans son ensemble, même si l'on retient pour significative la mobilisation des internautes sur le site de débat du Grenelle.

C'est donc plus nettement dans sa mobilisation d'une société civile organisée que le Grenelle se réclame de la démocratie délibérative. Dans quelle mesure la société ainsi rassemblée est-elle le signe d'une véritable ouverture des classes dirigeantes à de nouvelles couches sociales et à de nouveaux intérêts ? Il est bien difficile de répondre précisément à cette question, faute de données précises et actuelles sur la sociologie des élites de l'État en France [18] et parce que les informations sur les acteurs du Grenelle demeurent parcellaires. Quelques comparaisons demeurent néanmoins possibles.

Il est tout d'abord intéressant de rappeler que la place accordée aux membres de la société civile organisée diffère selon le lieu précis au sein du dispositif du Grenelle. Parmi les groupes de travail, organes de délibération du Grenelle, les représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, salariés, employeurs) occupent à eux seuls 58 % des sièges [19]. Au sein des tables rondes, lieu de la négociation, ces mêmes membres de la société civile organisée représentent encore 52 % des participants. Mais au nombre des comités opérationnels, outils de la réalisation concrète, on n'en compte plus que 41 %.

Une deuxième série d'indices montre que l'ouverture du Grenelle à la société civile doit être modulée par la place des membres dans le processus de décision. Comme tout dispositif de discussion, le Grenelle de l'environnement était animé par des structures exécutives. Plus précisément, les groupes de travail et les tables rondes étaient dotées d'un(e) président(e), d'un(e) vice-président(e) et de rapporteurs, tandis que les comités opérationnels étaient gérés par des pilotes ou des chefs de projet. Au total, sur les 1 361 membres du Grenelle que nous avons recensés, 132, soit 8,5 %, occupent un ou plusieurs de ces postes. À l'évidence, les titulaires de ces fonctions disposent d'un pouvoir d'influence, qui peut, de fait, s'exercer plus ou moins sur le déroulement des débats (cadrage, orientation, synthèse, *etc*.). Sans préjuger du fait que ceux qui bénéficiaient de

16. Remarquons pourtant que, selon la réforme constitutionnelle de 2008, un référendum peut porter sur l'approbation d'un projet de loi portant sur « des réformes relatives à la politique économique, sociale ou *environnementale* (c'est nous qui soulignons) de la nation ».

17. Bourg (Dominique), Boy (Daniel), *Les conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie, 2005.

18. William Genieys rappelle que la sociologie des élites est un domaine de recherche relativement délaissé en France. *Cf.* Genieys (William), *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences po, 2008.

19. Selon notre classification, c'est-à-dire en attribuant les personnes morales soit au groupe des organisations non gouvernementales, soit à celui des experts.

cette délégation de pouvoir l'aient exercé ou non de façon démocratique, on peut s'interroger sur les caractéristiques des détenteurs de ces postes.

Or, l'analyse montre que, dans l'ensemble de ceux qui détiennent des postes de responsabilité dans le Grenelle [20],
66 % appartiennent au collège « État »,
14 % font partie des « Experts »,
11 % au collège « Collectivités territoriales »,
5 % au collège « Organisations non gouvernementales », et
4 % au collège « Employeurs ».

Cette monopolisation des postes-clés dans l'appareil du Grenelle par les agents de l'État s'accroît encore du fait que chaque détenteur de poste de pouvoir occupe plus souvent plusieurs positions dans le Grenelle : si l'on comptabilise le nombre de fois où l'on repère la présence de la même personne dans plusieurs lieux du Grenelle (par exemple, un groupe, puis une table ronde, puis un ou plusieurs comité(s) opérationnel(s)), on constate que les détenteurs de poste sont le plus souvent multi-positionnels : c'est le cas de 37 % d'entre eux (ils occupent plus deux postes ou plus dans le Grenelle) contre 17 % des non-détenteurs de postes.

Ces chiffres confirment clairement que, s'il est ouvert à la société civile organisée, le Grenelle de l'environnement est, pour l'essentiel, piloté par des agents de l'État. Mais il est évidemment difficile de déterminer précisément le filtre que représente cette emprise de l'État sur le pilotage du Grenelle.

LE GRENELLE ET LA SOCIÉTÉ

Le Grenelle de l'environnement n'est pas un mécanisme de concertation, de consultation ou de négociation interne à l'administration. Il est avant tout un acte politique, annoncé lors d'une campagne électorale, très largement diffusé par les instruments de communication du gouvernement, et en particulier du ministère de l'environnement et très fortement repris par les grands médias d'information générale. Cette spécificité distingue le Grenelle de l'environnement des procédures de l'administration consultative dont les enjeux et le déroulement demeurent généralement discrets, sinon secrets. Rappelons ici qu'on trouve sur le site web du ministère de l'environnement à la fois les noms, les fonctions, les institutions de rattachement des acteurs du Grenelle mais aussi les textes des résolutions finales adoptées. Il est vrai que le Conseil national du développement durable, prédécesseur immédiat du Grenelle, bénéficiait d'une égale transparence. Mais, on l'a dit plus haut, le Conseil national du développement durable ne s'est pas inscrit dans une démarche politique intégrée. Ici, au contraire de l'amont de la campagne électorale où il naît jusqu'à l'aval du processus parlementaire auquel il prépare, le Grenelle de l'environnement constitue un processus pleinement politique.

La question de l'impact du Grenelle dans la société se pose donc. Quelle a été la visibilité sociale du Grenelle de l'environnement, comment le public juge t-il ses effets potentiels ?

Pour évaluer cet impact, on peut utiliser le baromètre administré au printemps de chaque année depuis 2000 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

20. Président, vice-président, rapporteur, pilote ou chef de projet.

(ADEME) sur les représentations sociales de l'effet de serre [21]. Cette enquête mesure en effet la manière dont le public français se représente l'effet de serre, ses causes et ses conséquences. L'une des questions posées concerne les priorités qu'accorde le public à différents problèmes d'environnement [22]. Depuis l'enquête de 2005, le public accordait à peu près la même priorité au réchauffement climatique, à la pollution de l'air, et à la pollution de l'eau (soit environ 20 % pour chacun de ces enjeux). Or, dans l'enquête administrée au printemps 2007, le thème du réchauffement climatique augmente de plus de dix points de pourcentage dans les réponses du public et se place à 33 % en tête des choix. L'année de l'élection présidentielle et du Grenelle de l'environnement a donc placé au premier plan le problème du réchauffement climatique. Dans les enquêtes de 2008 et de 2009, une question a été ajoutée qui concerne l'information du public à propos du Grenelle (tableau n° 1) et les jugements qu'il porte sur son efficacité (tableau n° 2).

Tableau n° 1 : Avez-vous entendu parler du Grenelle de l'environnement ?

	2008	2009
Oui, et je suis assez bien informé à ce sujet	21	20
Oui, mais je ne suis pas bien informé à ce sujet	57	60
Non, je n'en ai pas entendu parler	22	20
Total	100	100

Tableau n° 2 : D'après vous, qu'est ce que pourra apporter le Grenelle de l'environnement ?[23]

	2008	2009
Le Grenelle de l'environnement permettra de traiter réellement les problèmes de l'environnement	40	52
Le Grenelle de l'environnement ne changera pas grand chose aux problèmes de l'environnement	55	43
Sans réponse	5	5
Total	100	100

Les résultats de la première question montrent que le niveau d'information le plus complet (être bien informé sur ce sujet) est assez modeste et n'a pas progressé de 2008 à

21. Il s'agit d'un sondage administré par l'institut ISL par téléphone auprès d'un échantillon d'environ mille personnes âgées de quinze ans et plus (méthode des quotas avec stratification par région et taille de commune et quotas de sexe, âge et profession du chef de famille). On en trouvera une analyse dans : Boy (Daniel), « Les représentations : l'exemple de l'effet de serre », dans Smouts (Marie-Claude) dir., *Le développement durable, les termes du débat,* Paris, Armand Colin, 2008, p. 135-158.

22. La question posée est : « Je vais vous citer un certain nombre de problèmes d'environnement. Quels sont les deux qui vous semblent les plus préoccupants ? ». Les réponses possibles étant : « le réchauffement climatique », « la lutte contre la pollution de l'air », « la pollution de l'eau », « les déchets ménagers », « la dégradation de la faune et de la flore », « les risques du nucléaire », « le bruit », « la dégradation des paysages ».

23. Question posée seulement à ceux qui ont répondu « oui » à la question précédente.

2009 (20 %) alors que le niveau d'information minimal (on en a entendu parler sans être véritablement informé) est relativement élevé (57 % puis 60 %).

La seconde question (qui n'était posée qu'aux personnes déclarant « avoir entendu parler du Grenelle ») donnait un résultat médiocre en 2008, puisque 40 % seulement des personnes interrogées estimaient que « le Grenelle de l'environnement permettra de traiter réellement les problèmes de l'environnement ». Or, en 2009, cette proportion augmente nettement, puisque 52 % donnent désormais cette réponse.

Si l'on en juge par les résultats de cette enquête, l'image sociale du Grenelle s'est donc affirmée et le public semble faire confiance à ce processus pour rendre les politiques d'environnement plus efficaces.

*
* *

Le Grenelle de l'environnement est sans conteste un évènement majeur dans l'histoire des politiques environnementales en France. La méthode choisie, qui consiste à utiliser un mot fortement connoté, a fait école : on compte désormais un Grenelle des ondes, un Grenelle de la mer, sans mentionner d'autres initiatives, abandonnées ou non encore abouties. La force qui réside dans l'idée du Grenelle est double : il s'agirait, d'abord, comme en 1968, d'une négociation globale et l'on sous-entend ensuite que cette négociation aurait trouvé ses partenaires. Or, si l'idée de partenaires sociaux est claire quand il s'agit de négociations salariales, la notion de partenaires dans le domaine de l'environnement restait à préciser. L'idée d'une gouvernance à cinq réunissant l'État, les collectivités locales, les organisations non gouvernementales (avec une petite difficulté pour les organisations non gouvernementales non-environnementales), les employeurs et les salariés constitue une novation intéressante. Elle demeure pourtant questionnable : pourquoi l'État est-il à la fois l'un des acteurs de la phase de délibération (au sein des groupes de travail), puis l'un des partenaires de la phase de négociation (dans les tables rondes) ? Doit-on penser que, dans la première phase, il s'agit de l'État dans sa composante administrative, voire technicienne, quand dans la seconde phase, on retrouve l'État avec toutes ses prérogatives politiques ?

L'annonce répétée d'une nouvelle gouvernance à cinq est de plus, selon nous, quelque peu trompeuse, puisque la règle ne s'applique en réalité que dans la toute première, et assez brève, phase du Grenelle, celle qui voit se réunir les groupes de travail. Par la suite, et notamment dans la phase de mise en œuvre concrète qui s'effectue dans les comités opérationnels, les agents de l'État et les experts reprennent clairement la main. On a aussi fait mention du fait que les postes-clés de la présidence et des fonctions de rapporteurs sont en pratique largement monopolisés par les agents de l'État, sans qu'il soit possible, au stade actuel, d'en présager les conséquences sur les contenus du Grenelle.

Pour conforter la légitimité sociale dont il dispose encore, le Grenelle doit sans doute répondre désormais à deux conditions : d'une part, que les lois et décrets d'applications qui en assurent la réalisation ne semblent pas trop tarder – des impatiences se manifestent déjà [24] – et d'autre part, que le comité de suivi, souvent annoncé mais demeuré jusqu'ici fort discret, apparaisse publiquement et fasse la démonstration et de sa représentativité et de sa capacité concrète à suivre et à impulser les stratégies de développement durable amorcées avec le Grenelle de l'environnement.

24. Voir par exemple l'article de Dupont (Gaëlle), « Grenelle de l'environnement : comment relancer la dynamique », *Le Monde*, 23 janvier 2010.