

---

# La politique du Grenelle

*Un an après la conclusion du processus inédit mis en place par Nicolas Sarkozy, le projet de loi Grenelle 1 a été présenté aux parlementaires par le ministre Jean-Louis Borloo, à la mi-octobre. Pour tous ceux qui avaient participé à ce grand remue-ménages de quelques mois, le temps du bilan et des comptes est arrivé. Dans une atmosphère d'urgence (avec la crise financière en toile de fond), les députés ont adopté en quelques jours le projet de loi, à la quasi-unanimité. Il passera ensuite devant les sénateurs (début 2009), pour enfin devenir une loi-cadre — aux objectifs relativement limités — sur les grands axes d'une politique plus soucieuse de l'environnement. Mais derrière le texte et les propositions, ce Grenelle de l'environnement a secoué de vieilles habitudes politiques françaises. Sur la méthode s'est imposé un exercice de concertation ouvert aux acteurs associatifs, pensé comme une façon de passer outre les partis (dont les Verts). Plus d'un an après son lancement, le Grenelle donne ses premiers fruits : modérés sur le fond des changements qu'il propose, innovants, sur la forme, et surtout étonnants pour ce qui concerne la galaxie écologiste : ceux qui avaient tout à craindre de ce jeu de rôles mêlant associatifs et politiques se sont croisés, retrouvés et parlé... Ils en sont maintenant à proposer ensemble une recomposition de l'écologie politique en France.*

---

ERWAN LECŒUR

Tout semble avoir commencé avec la campagne entamée par Nicolas Hulot autour de son Pacte écologique... Ce fut l'événement médiatique de cette fin 2006 : un pacte signé par sept cent mille personnes et envoyé ensuite aux candidats à l'élection présidentielle, avec la menace de se présenter lui-même en cas d'insuffisante prise en compte...

En réalité, plusieurs éléments ont concouru à l'avènement de ce Grenelle de l'environnement, décidé et lancé en mai 2007. La période s'ouvre à la fin 2006, quand plus de septante associations œuvrant dans le domaine de l'environnement se regroupent au sein d'une Alliance pour la planète, qui met en place un système de notation (sur 20) des programmes des partis, puis des candidats en lice pour la prochaine élection présidentielle. À la même époque, l'animateur

de télévision Nicolas Hulot lance sa fondation (pour la nature et l'homme) dans l'aventure d'un pacte écologique : un livre et un site internet appellent les citoyens à s'engager personnellement en signant ce pacte. La réussite de l'initiative bouscule l'agenda et pousse Hulot à aller plus loin dans la conquête du public.

Interpellée par les médias, prenant les catastrophes comme des alarmes de plus en plus significatives (canicule de l'été 2003, ouragans aux États-Unis...), mais aussi de plus en plus convaincue par l'unanimité scientifique (rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC sur les causes et conséquences du réchauffement climatique), l'opinion publique avait bougé, demandant — selon les sondeurs — que soient mieux prises en compte les questions d'environnement. Le film d'Al Gore vient à point, qui décrit le phénomène par le menu. C'est cette ambiance d'alerte sur l'environnement qui fait la popularité du candidat non déclaré Hulot (qui remporte plus de 80 % d'opinions favorables et monte régulièrement au-dessus de 10 % d'intentions de vote), sorte de vibron médiatique descendu de sa planète Ushuaïa pour alerter les humains des périls qui les menacent.

Lorsque Hulot décide de se retirer de la course (fin janvier 2007), il a fait signer son pacte à la plupart des candidats, dont Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy. Quelques semaines plus tard, Nicolas Sarkozy lui propose de discuter d'un Grenelle de l'environnement, adossé à un ministère important consacré à l'écologie. Hulot accepte de rassembler neuf ONG (le « groupe des neuf ») pour dresser le cahier des charges, et le gouvernement répond positivement à ces exigences. Dès après l'élection, le Grenelle devient le grand projet du nouveau ministre (Alain Juppé, puis Jean-Louis Borloo en juin) du nouveau ministère de l'Écologie, de l'Énergie, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, et de la secrétaire d'État chargée de l'Écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, qui pilote avec engagement de nombreux groupes et négociations.

## UNE OPÉRATION TRÈS POLITIQUE

Au fond, hormis l'opinion publique, rien n'obligeait vraiment le nouveau président à tenir une promesse que seuls les plus attentifs avaient relevée. Excluons ici l'hypothèse d'une conversion soudaine du plus mal noté des candidats (excepté Jean-Marie Le Pen et Arlette Laguiller) par l'Alliance pour la planète durant la campagne. Il faut chercher ailleurs les raisons de cet événement et de la volonté affichée par le gouvernement et le président d'accepter les conditions des neuf ONG rassemblées par Nicolas Hulot pour participer au processus et d'y consacrer les moyens nécessaires... Stratégie de communication ? Coup médiatique ? Sans doute. Mais, dans ce théâtre, quelques acteurs ont su tirer leur épingle du jeu. Pour en juger, c'est plutôt sur la forme qu'il faut y regarder de plus près. Dans le Grenelle de l'environnement, c'est la méthode qui aura le plus d'effets, à terme.

On peut relire la séquence sous une forme institutionnelle (place de l'État et des collectivités), en termes de rapports des forces entre groupes sociaux

(syndicats, patronat, associations), mais aussi en termes plus politiques. Car c'est aussi un jeu de rôles qui s'est joué entre les partis de l'Hexagone, avec l'UMP et son leader comme arbitre, depuis bientôt deux ans. Pour le nouveau président de la République, il s'agit de neutraliser les concurrents et opposants potentiels: après l'ouverture à certains caciques du PS et la création du Nouveau Centre (contre François Bayrou et son Modem), le parti Les Verts était sans doute sur la liste des victimes de l'omnipotent ex-président de l'UMP... Et il est assez probable que toute cette mise en scène "grenellesque" avait aussi pour objectif — pour le pouvoir fraîchement élu — de terminer de décrédibiliser les écologistes investis en politique, en leur substituant les ONG et associations environnementales, plus appréciées des Français — à l'image de Nicolas Hulot et de son pacte.

De fait, le Grenelle offrait donc un double bénéfice, pour Nicolas Sarkozy: d'abord placer Alain Juppé (puis son successeur Jean-Louis Borloo) à la tête d'un grand ministère pour afficher une prise en compte importante de ces préoccupations et affaiblir le discours contestataire des Verts dans l'opinion (et une éventuelle menace de renaissance de la défunte « gauche plurielle », qui gouverna de 1997 à 2002); mais aussi se parer des vertus écologistes, aux côtés des associations environnementales, plus promptes à répondre à l'appel du pouvoir. Le calcul n'a échappé à personne, et surtout pas aux dirigeants des Verts eux-mêmes, pris dans l'étau et incapables de trancher un choix difficile: dénoncer le Grenelle (comme l'ont fait les partisans de La décroissance et quelques autres réseaux écologistes, dont le réseau Sortir du nucléaire), ou tenter d'y participer quand même, pour ne pas laisser toute la place aux ONG et autres associations ou consultants « experts en développement durable » ?

### RÉUNION DE LA « BANDE DES CINQ »

Réunir pendant plusieurs mois autour de la table ce qui fut appelé « bande des cinq » (l'État, les associations environnementales, les syndicats de salariés, les représentants d'entreprises et quelques élus locaux), pour établir un plan d'action relevait du challenge... D'abord parce que cela allait à l'encontre d'une tradition politique bien implantée en France: la négociation camp contre camp, les difficultés à transcender les clivages entre camps (syndicats *versus* patronat, ou lobbies des entreprises *versus* lobbies des ONG). Ensuite, parce que l'invitation lancée par le gouvernement impliquait qu'une majorité des acteurs jouent le jeu. Une fois la pièce programmée, il fallait surtout éviter que les premiers rôles quittent la scène.

Beaucoup de discussions ont agité les travées et les coulisses pendant ces semaines, mais la superproduction de ce Grenelle de l'environnement a tenu bon, assurent les promoteurs et les participants. Il y eut bien quelques départs, quelques rebuffades, quelques méfiances, dans les premiers temps. Très vite, le réseau Sortir du nucléaire a fait savoir qu'il ne pouvait pas s'impliquer dans un processus qui fermait la porte à toute discussion sur l'option électronucléaire à la française... Chez les militants de La décroissance, on lança un « Contre-Grenelle »; et chez les Verts, on a beaucoup balancé entre colère et pragmatisme.

me, face à cette tentative non déguisée de déposséder le parti de quelques-unes de ses prérogatives.

Premier constat, après les premières réunions : l'urgence environnementale semble admise, voire acquise comme une donnée de base. Second constat, à l'issue des premiers tours de table : c'est sur les moyens à mettre en œuvre — et l'ordre des priorités — que les plus récents convaincus renâclent encore. Tout revient à un choix entre deux façons de prendre en compte l'environnement dans la sphère politique et décisionnelle : lui donner un statut de nécessité infrapolitique, qui sous-tend et oriente l'ensemble des questions économiques, sociales, ou lui conserver une place « à côté »... La position du ministre Jean-Louis Borloo annonçait la couleur : « L'écologie est une chance pour l'économie »... et pour la relance de la croissance, bien entendu. Ce que Nicolas Sarkozy rappelait, dans son discours de clôture (novembre 2007) : « Il serait absurde [...] d'opposer croissance et environnement », comme pour rassurer ses amis industriels<sup>1</sup>. Depuis, la crise financière est passée par-dessus l'Atlantique et l'on parle désormais plutôt d'explosion de la bulle et de récession.

## CONCERTATION D'ENVIRONNEMENTALISTES

Sur le pan positif, plusieurs participants associatifs et politiques investis de longue date dans l'environnement et l'écologie reconnaissent que le Grenelle a porté quelques innovations, sur la forme principalement. En regroupant ces nouveaux acteurs dans un cadre institutionnel (les ONG, aux côtés des syndicats et des entreprises), le Grenelle fut un « opni » (objet politique non identifié) sur la méthode et il a ouvert des voies nouvelles pour tous ceux qui s'intéressent à l'environnement, mais aussi des passerelles entre ceux qui font de l'écologie une priorité. Une façon de procéder qui a permis, au minimum, de mettre à plat certains désaccords et de voir de nombreuses contributions reconnues à l'échelle gouvernementale.

Mais le cadre — et le manque de temps — n'a pas permis que sorte de ces rencontres autre chose qu'un premier tour de table principalement orienté sur des enjeux environnementaux. Ce Grenelle n'a pas parlé d'écologie, ni de société, mais de mesures techniques à mettre en place : taxes, aides à l'isolation, normes de haute qualité environnementale (HQE), bonus-malus, écobusiness, croissance « durable », réduction des émissions par habitation, augmentation du ferroviaire rapide, étiquette carbone, etc.<sup>2</sup>. Et si plusieurs ONG ont estimé que les rapports, pris en main par les services ministériels, « respectaient le contenu des discussions » (selon les termes du communiqué de l'Alliance pour la planète), c'est aussi que les groupes de travail avaient reçu des feuilles de route : on ne parle pas de nucléaire et on ne propose que des mesures « réalistes »... L'écologie est priée de tenir compte de la réalité.

1 Discours disponible en ligne, comme de nombreux documents sur le suivi du Grenelle, forums, textes : <<http://agora-grenelle.fr/>>.

2 Critiques émises par Patrick Viveret, qui a participé au processus : Viveret P. et Combes H. : « Grenelle de l'environnement : premier regard sur les acquis et difficultés du processus », article paru sur le site Agora Grenelle, lundi 15 octobre 2007, <<http://agora-grenelle.fr/spip.php?article239.grenelle-environnement>>.

## LE PROJET « GRENELLE 1 » : VOTÉ, MAIS AMOINDRI

À côté de l'intérêt, et de l'absence de certains, de la concertation elle-même, chacun commence à faire le compte de ce Grenelle, en termes d'avancées réelles et d'engagements. D'autant que le passage du projet de loi à l'Assemblée a permis de voir les lobbies ressortir leurs arguments et leurs préventions sur les quelques mesures restantes, dont certaines jugées néfastes à l'égard de certains secteurs d'activité (transport routier, agriculture, etc.), en période de crise financière et de récession annoncée.

Exclus des discussions sur le fond pendant des mois, on pouvait craindre que les édiles parlementaires de la majorité (UMP) vident de tout contenu les grandes déclarations ministérielles issues de la concertation. L'exemple de la loi sur les OGM est venu le rappeler, fin mai 2008 : ce sont les élus, députés et sénateurs (et la majorité UMP) qui décident au final ce que sera la loi. Et ils ne sont pas les mieux disposés à l'égard des quelques avancées soutenues par les écologistes, ni sur les OGM ni sur le nucléaire, ou à l'égard des bonus-malus et autres taxes carbone... Tous sujets qui seront, au final, extirpés du projet de loi présenté par le ministre.

Pour beaucoup de ceux qui ont suivi les travaux, associatifs et encore plus politiques (les Verts, le mouvement La décroissance, etc.), il manque en fait l'essentiel dans ce projet de loi, qui apparaît même comme un compromis qui peut se révéler dangereux ; car en laissant penser que la question est désormais traitée par l'État, il enlèverait aux acteurs de terrain et aux forces sociales (et politiques) une partie de leur légitimité et de leur combativité<sup>3</sup>.

Pour d'autres participants aux discussions ou observateurs, bien qu'amoin-dri sur de nombreux sujets (disparition des bonus-malus, de la taxe carbone, etc.), le résultat semble porteur d'avancées à venir sur un certain nombre de sujets comme le logement (HQE, isolation), les transports (ferroviaire, fluvial), ou le principe selon lequel tout nouveau projet doit désormais faire la preuve de son innocuité environnementale... Il marquerait un premier pas vers une « culture » environnementale, à défaut d'écologiste.

Le projet de loi (appelé « Grenelle 1 ») présenté par le ministre au Parlement et voté en quelques jours mi-octobre pose donc un premier cadre, timide et amputé de plusieurs propositions importantes issues des débats, mais qui a réussi à faire consensus entre la majorité (UMP) et l'opposition (PS). La fondation Nicolas Hulot s'en est félicitée dans un communiqué, estimant que ce vote quasi unanime négocié entre les groupes parlementaires dans l'urgence (moins quatre voix) montre que, « au-delà des manques que l'on peut regretter dans cette loi, un signal positif est lancé. Comme nous l'avions souhaité en lançant le Pacte écologique, ce vote quasi unanime démontre que la question écologique transcende les clivages politiques ». Une victoire symbolique, à défaut d'être réelle, donc.

<sup>3</sup> C'est le cas de plusieurs ONG, mouvements et partis, ainsi que du magazine *La décroissance*, qui lançait l'alerte et organisait dès fin 2007 un « Contre-Grenelle ».

## RETROUVAILLES ÉCOLOGISTES

Mais plus que sur le jugement porté sur la loi elle-même, c'est dans la façon dont se sont joués ces quinze mois que bien des choses ont changé pour de nombreux acteurs de l'environnement et de l'écologie. Les associatifs qui ont choisi de monter sur la scène du Grenelle savent qu'il s'agissait à la fois d'une chance à saisir et d'une prise de risque : s'engager dans la concertation, c'était un moyen d'obtenir une reconnaissance durable dans le champ de la décision publique, puisque la méthode du Grenelle (les « cinq collèges ») devrait être retenue pour d'autres sujets impliquant l'État.

L'épisode a revisité les rôles, en conférant de nouvelles fonctions à certains, et en écartant d'autres. Mais cette nouvelle donne pose aussi la question de la prise en charge politique de l'écologie dans les années qui viennent<sup>4</sup>. Les partis — et les Verts en particulier, qui ont du mal à exister médiatiquement — en ont été largement exclus, et les ONG qui ont pris la place dans la négociation n'ont pas forcément les moyens (ni la légitimité démocratique) pour les remplacer. Tous ces gens ne s'apprécient pas toujours, mais se trouvent dans une nouvelle situation : les uns et les autres manquant d'une partie de la légitimité nécessaire (médiatique, ou politique) pour avancer, ils ont besoin les uns des autres pour écrire le scénario de l'après-Grenelle.

Comme par effet boomerang, les dirigeants qui les ont invités sur la scène pourraient avoir — à leur corps défendant — entamé un rapprochement qui permettrait à ces acteurs impliqués de préparer l'acte 2 du Grenelle : sa reprise en main par les écologistes. De fait, la mise en place et le lancement, ces dernières semaines, d'une coalition rassemblant des personnalités issues du milieu associatif (proches de Nicolas Hulot, anciens de Greenpeace, etc.) et plusieurs mouvements (les Verts, le MEI) au sein d'un Rassemblement Europe-écologie pour les prochaines élections européennes (juin 2009) pourraient indiquer que cette voie est en passe de s'ouvrir<sup>5</sup>.

Le Grenelle, au-delà de ses avancées et de ses manques, et parce qu'il ne pourra convaincre de son efficacité réelle ceux qui connaissent ces questions, prendrait alors un nouveau rôle : celui de déclencheur d'une nouvelle donne politique amenant une coalition des forces politiques et sociales de l'écologie sur la scène politique. La méthode n'aurait alors pas tout à fait accouché d'une révolution écologique, mais entraîné une mini-révolution au sein du milieu écologiste, plutôt mal en point depuis quelques années. Le Grenelle restera sans doute dans les esprits comme un moment de prise de conscience de l'urgence environnementale pour le grand public. Mais il pourrait aussi, au grand dam de ceux qui auraient voulu en faire une arme anti-Verts, marquer l'acte de naissance d'une écologie politique unifiée en France. ■

4 Sur ce sujet, voir *Ecorev*, n° 25 : *Dans les friches de l'écologie politique*. E. Lecœur : « L'ONGisation de l'écologie ».

5 Voir par exemple l'article de deux protagonistes importants de la concertation, Jean-Paul Besset et Yannick Jadot, respectivement ancien conseiller, porte-parole de Nicolas Hulot et ancien directeur des campagnes de Greenpeace France : Besset J.-P., Jadot Y. : « Le Grenelle est renié, rendez-vous à Bruxelles », *Le Monde*, jeudi 25 septembre 2008. Ils y expliquent qu'au vu des résultats décevants du Grenelle, auquel ils ont participé, ils décident d'entrer dans le champ politique pour les prochaines européennes : <<http://www.europeécologie.fr>>.