

Daniel Boy
Daniel.boy@sciences-po.fr
Sciences Po/ Cevipof

ST 19 « Concerter, négocier, délibérer ... Et après ? » (Session 2)

XIème Congrès de l'AFSP, Strasbourg, Septembre 2011

Le Grenelle, et après ?

Situer le Grenelle .

Il existe aujourd'hui une littérature scientifique considérable sur les notions et les pratiques désignées en Français par les termes de "démocratie participative" ou de "démocratie délibérative". La distinction entre ces deux termes et la délimitation de leurs périmètres respectifs a aussi donné lieu à de multiples tentatives d'interprétation (Bouvier 2007) . Sans revenir ici dans le détail sur ces distinctions, il est clair que sur le terme de "participation" met plutôt l'accent sur la qualité des acteurs qui sont conviés à ces exercices de démocratie tandis que celui de "délibération" pointe des méthodes ou des processus qui font appel à la notion de débat argumenté entre les acteurs. L'utilisation conjointe de ces deux critères a incité des auteurs à qualifier les différents exercices concrets de démocratie dans des catégories définies. La combinaison de ces critères (par exemple Bacqué, et al 2005) permet-elle de situer aisément notre objet de recherche le "Grenelle de l'Environnement"?

Rappelons que ce processus a pris place pour l'essentiel au cours de l'été 2007 dans le sillage de l'élection à la présidence de la république de N. Sarkozy. Officiellement, c'est à dire selon les messages gouvernementaux le concernant : *"Le Grenelle Environnement réunit pour la première fois, l'Etat et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables"* ¹. La communication gouvernementale rappelle qu'une première phase qui s'est déroulée du 16 juillet à fin septembre a été consacrée "... au dialogue et à l'élaboration des propositions au sein des groupes". Six groupes de travail, chacun d'une trentaine de membres, représentant la

¹ Voir le site officiel du Grenelle <http://www.legrenelle-environnement.fr/>

société civile et l'Etat et organisés en "collèges" ont été réunis ². Dans un second temps, Fin septembre - mi octobre 2007 le public a été consulté via des réunions publiques, des forums internet. Puis un certain nombre d'organismes publics ont été consultés. Enfin, les 24 et 25 octobre, des "Tables rondes" réunissant des délégués des six groupes et des représentants de l'Etat ont abouti à acter un certain nombre de propositions issues du travail des groupes. La phase de mise en forme concrète de ces propositions a été confiée à 34 "Comités Opérationnels" qui se sont réunis de décembre 2007 à mai 2008. Enfin la toute dernière phase a été consacrée au travail parlementaire c'est à dire à l'élaboration et au vote des lois Grenelle 1 et 2 (2008-2010).

Tableau 1 : les phases du Grenelle

Instruments	Fonction
6 groupes de Travail (Juillet/septembre 2007)	Dialogue et élaboration des propositions
Consultation régionale avec le public (Fin septembre - mi octobre 2007)	Expression, débat ?
Consultation Internet (28 septembre 4 octobre)	Expression, débat ?
Consultation d'organismes publics (octobre)	Consultation
4 Tables Rondes (24/25 octobre)	Négociation
Environ 30 "Comités Opérationnels"	Approfondissement, finalisation, mise en forme,
Phase législative : Grenelle 1 et 2 (2009 2010=	Régulation

Le tableau 1 résume les différentes phases du Grenelle. On a y surligné les phases qui font l'objet de cette étude ³ soit : le moment de délibération des "Groupes de travail", la négociation au sein des "Tables rondes" et la mise au point finale dans les "Comités Opérationnels". Dans la seconde colonne de ce même tableau, nous avons indiqué la "fonction" supposée du mécanisme mis en place, sous bénéfice d'inventaire puisque c'est précisément l'objet de cette présentation de s'interroger sur la nature (participative,

² Ces six groupes étaient centrés sur les sujets suivants : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie, Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, Instaurer un environnement respectueux de la santé, Adopter des modes de production et de consommation durables, Construire une démocratie écologique, Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité

³ Référence à l'étude Grenelle

délibérative ?) des phases du Grenelle que nous avons choisi d'analyser ici. Pour mieux situer ou qualifier plus précisément le Grenelle nous avons pris le parti de considérer successivement deux critères, celui des acteurs participants qui ont accédé au Grenelle et celui de ses mécanismes de fonctionnement.

Le premier point sera traité à partir de l'analyse d'une base de données constituée sur les acteurs du Grenelle. Le second point sera analysé à partir des mêmes données, complétées par une enquête par questionnaire effectuée auprès d'un échantillon d'acteurs du Grenelle.

Les acteurs

La littérature consacrée aux processus délibératifs / participatifs donne assez peu d'indications sur les caractéristiques des acteurs participants (Gastil 2005). Dans le cas qui nous occupe, il faut tout d'abord rappeler que nous ne sommes pas en présence avec le Grenelle d'une tentative de faire participer la société "en tant que telle" ⁴ mais à admettre d'emblée une représentation de la "société civile" ⁵. Or la notion de société civile demeure relativement imprécise. Beaucoup de définitions semblent cependant converger sur deux critères délimitant la société civile ⁶ : celui du caractère non marchand des activités des organisations composant ladite société et celui du principe de la libre association de leurs membres. Ces deux critères permettent à l'évidence d'inclure les représentants d'associations (principalement de défense de l'environnement) et les syndicats en tant que représentants de la société civile dans le Grenelle. En revanche, l'existence d'un collège "entreprises" et d'un collège "collectivités locales" est plus difficile à faire rentrer dans la logique de la société civile. Dans le premier cas parce que les entreprises poursuivent sans aucun doute des buts marchands. Dans le second parce que les collectivités locales ne peuvent être définies comme des associations volontaires au même titre que les organisations non gouvernementales. D'autant que leur autonomie vis à vis-à-vis de l'Etat est, dans le cas Français, fort discutable. ,

Si le concept de société civile, semble à la réflexion mal adapté à la définition des membres du Grenelle, quel critère retenir ? Suivant à nouveau les textes définissant le Grenelle, du point de vue de ses concepteurs, on trouve une seconde définition : *"Les 6 groupes de travail ont été constitués de représentants de 5 collèges qui avaient pour vocation de représenter les acteurs du développement durable : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés"* ⁷. Admettons alors de considérer que les membres du Grenelle ne sont ni plus ni moins que "les acteurs du développement durable". Cette définition pose évidemment la question de savoir quelles catégories d'acteurs doivent être considérées comme les gestionnaires du développement durable. Plus précisément s'agit ici d'une définition

⁴ Soit à travers une offre d'ouverture large, à tout public volontaire, soit par les modalités de choix aléatoires utilisées pour les jurys citoyens ou pour les conférences de consensus. Voir Bourg et Boy (2005)

⁵ Nous ne tenons pas compte ici des débats régionaux avec le public ni de la phase de débat public en ligne de septembre et octobre 2007. Sur ces points, voir le rapport Mme Bettina Laville : <http://www.legrenelle-environnement.fr/Rapport-de-Mme-Laville-Conseiller.html>

⁶⁶ Voir Planche (2007)

⁷ <http://www.legrenelle-environnement.fr/Presentation-du-Grenelle.html>

pragmatique ou normative ? A-t-on voulu convier à participer au Grenelle ceux qui "de fait" sont en charge du développement durable ou ceux qui, "dans l'idéal" devraient en être les acteurs ? Si l'on penche pour une définition factuelle on conçoit que l'Etat, les collectivités territoriales et les associations d'environnement soient mises au premier rang des parties prenantes du développement durable. Quant aux entreprises on s'accorde en général à considérer qu'elles en sont également des acteurs cruciaux⁸. On remarquera cependant que la participation des syndicats de salariés à un processus de négociation sur les enjeux du développement durable est une relative nouveauté⁹ même si, là aussi, les auteurs admettent la légitimité d'une intervention des acteurs syndicaux dans le domaine du développement durable¹⁰.

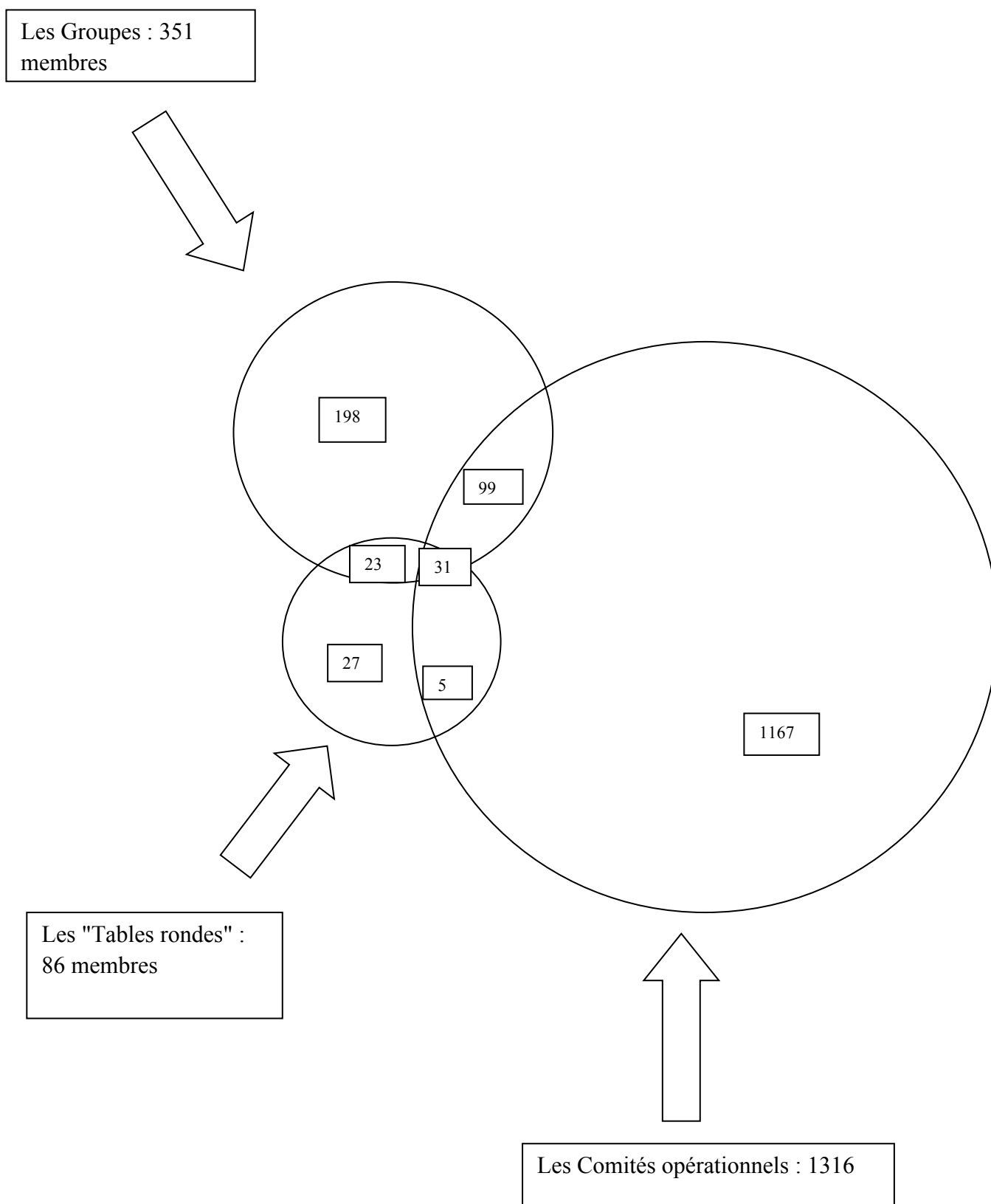
Pour approcher la population des acteurs du Grenelle quelques préalables méthodologiques sont nécessaires. On l'a rappelé plus haut, le Grenelle comprend plusieurs phases (avant le passage par la voie parlementaire) : la réunion des Groupes, celle des Tables rondes, enfin celle des Comités opérationnels. La communication gouvernementale à propos du Grenelle a été concentrée sur la phase initiale, celle des six Groupes de travail, donnée à voir comme emblématique de la démocratie délibérative / participative. L'adoption de ce point de vue pourrait conduire à centrer notre analyse sur la seule population d'acteurs présents lors de ce moment du processus. Ce n'est pas le choix que nous avons fait ici. De notre point de vue c'est l'ensemble des trois processus qui doit être considéré comme représentant le Grenelle de l'Environnement. Ce choix emporte des conséquences importantes pour l'étude sociologique de ces populations puisque les caractéristiques des acteurs diffèrent selon que l'on considère la phase initiale du Grenelle ou l'ensemble du processus. Le schéma 1 permet de visualiser la logique d'ensemble du dispositif, notamment quant au nombre des participants et à leur localisation précise.

⁸ Voir Zaccarï (2002) p 291

⁹ Dans le Conseil National du Développement Durable les représentants syndicaux étaient intégrés dans le collège "Entreprises, monde économique et organisations professionnelles et syndicales"

¹⁰ Voir Zaccarï (2002) p 319

Schéma 1 : Topologie du Grenelle



On le voit, le poids des différents éléments du dispositif est très dissemblable, les Comités Opérationnels représentant de loin, la population la plus nombreuse (1316) suivis des Groupes de travail (351) et enfin des Tables rondes (86). Le même schéma permet de percevoir un phénomène important celui des doubles ou triples appartenances. Une fraction des acteurs a été présent dans plusieurs lieux du Grenelle : ainsi 23 membres de Groupes ont été admis dans les Tables Rondes tandis que 99 de ce même groupe accédait aux "Comités opérationnels". Enfin 31 personnes ont été membres des trois instances du Grenelle. Il va de soi que pour rendre compte précisément de la sociologie des acteurs du Grenelle il est donc nécessaire de considérer leur (s) lieu (s) de participation, en oubliant pas qu'à chaque lieu a été affecté des tâches spécifiques : un rôle de proposition et de délibération dans le cas des Groupes de travail, une sélection des propositions suivie de négociation pour les Tables rondes, une finalisation au niveau des Comités Opérationnels.

Examinons maintenant de plus près la composition des différents organes du Grenelle c'est à dire la répartition "des acteurs du développement durable" au sein des Groupes, des Tables et des Comop. On l'a rappelé plus haut, les participants au Grenelle sont répartis en cinq collèges supposés représenter : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. La lecture des documents décrivant le Grenelle montre que la réalité diffère quelque peu de ce schéma théorique : en réalité une sixième catégorie vient s'ajouter aux cinq précédentes, celle des "personnalités morales". Un examen au cas par cas des personnes appartenant à cette catégorie montre qu'en pratique il s'agit de trois types de personnalités :

- Des personnes appartenant, de fait, à l'un des cinq collèges mais qui, vraisemblablement, n'ont pas trouvé place dans leur collège pour des questions d'opportunité.
- Des personnes recrutées en raison de leur qualité "d'expert".
- Des membres d'associations non environnementales telles que les organisations de consommateurs ou les associations de défense de la famille

Ces exceptions complètent et modifient à la marge le schéma institutionnel du Grenelle. Il est intéressant de noter l'intégration d'un certain nombre "d'experts" qui n'ont pas été désignés dans le Grenelle sous le terme habituel de "personnalités qualifiées"¹¹. De même l'intégration, discrète de représentants d'associations non environnementales a des précédents¹².

Une fois définies plus précisément ces différentes familles d'acteurs, on peut passer à la description de leur répartition au sein des différentes instances du Grenelle (Tableau 2).

¹¹ Cette catégorie existait en revanche dans le CNDD

¹² Ces associations faisaient partie du CNDD au sein du collège "ONG"

Tableau 2 : Les acteurs du Grenelle

	Groupes	Tables	Comop	Ensemble
Collectivités territoriales	16%	20%	10%	11%
Employeurs	19%	23%	30%	28%
Etat	20%	21%	44%	40%
ONG environnement	20%	13%	6%	8%
Experts	7%	8%	7%	7%
Salariés	14%	15%	2%	4%
ONG non environnement	4%	-	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

Il faut rappeler que le principe de la répartition en "Collèges" impliquait a priori un poids égal en pourcentage des différentes catégories d'acteurs du Grenelle. Mais cette règle n'est pas rigoureusement respectée pour deux raisons :

- La première, mineure, c'est que nous l'avons vu, une catégorie supplémentaire vient quelque peu modifier les équilibres initiaux.
- La seconde, très importante, c'est que la règle de la collégialité n'a été strictement respectée que dans le cas des Groupes.

La conséquence de ces écarts à la règle de la collégialité se lit dans la partie du tableau qui concerne l'ensemble des acteurs du Grenelle : au total l'Etat et les employeurs représentent plus de deux tiers des acteurs du Grenelle (68 %). Si l'on ajoute à ces catégories celle des représentants des collectivités locales, c'est près de 80 % des acteurs qui relèvent de ce total. Cet écart tient évidemment au fait que, le tableau 2 le montre, les employeurs et l'Etat ont investi de façon massive les Comop au détriment des ONG d'environnement et surtout des syndicats de salariés.

Il est vrai que les fonctions attribuées aux différentes instances du Grenelle ne sont pas équivalentes. La phase de fonctionnement des groupes constitue un moment de proposition et de délibération au sein de laquelle figurent bien les acteurs du développement durable au sens plein du terme et en proportion à peu près équivalente. Il en est de même ou à peu près dans la phase de négociation (les tables rondes) dont sont pourtant éliminées les associations non environnementales. En revanche c'est bien la fonction de finalisation (les Comop) qui fait véritablement exception à la règle de participation d'une diversité d'acteurs du développement durable. Peut-on considérer que cette exception est négligeable parce que la "finalisation" ou la "mise en œuvre" d'un processus délibératif (le déroulement des Comop) ne fait pas partie intégrante du processus ?

Les mécanismes de fonctionnement

Les règles de fonctionnement d'un processus délibératif ont fait l'objet depuis longtemps de méthodes d'évaluation centrées sur de multiples critères. Callon et al ¹³ retiennent par exemple "l'égalité des conditions d'accès aux débats", "la transparence et la traçabilité des débats", "la clarté des règles organisant les débats". Comment évaluer, dans le cas qui nous intéresse ici le respect des impératifs délibératifs ? Deux méthodes peuvent nous permettre d'approcher ce problème : la première, purement formelle, consiste à s'interroger sur les caractéristiques objectives du processus de gouvernance. La seconde à se fier au témoignage des acteurs eux-mêmes. La première méthode est donc fondée sur une analyse descriptive de certaines règles de fonctionnement du Grenelle telles qu'elles apparaissent à la l'examen des documents issus du Grenelle. La seconde source de données provient d'une enquête effectuée par sondage effectuée auprès d'un certain nombre de participants du Grenelle.

Certaines règles de gouvernance sont inscrites dans l'architecture même du Grenelle. Deux éléments sont à prendre en compte : la règle de la collégialité et la gestion de l'animation des sessions. Le premier point a déjà été abordé dans le début de ce texte, nous y revenons brièvement ici. A l'évidence le choix d'une règle de collégialité représente une garantie considérable pour le fonctionnement d'un groupe de délibération. Beaucoup de processus de consultation, notamment dans le cadre de "l'administration consultative" (Weber 1968) demeurent purement formels pour la simple raison que les représentants de la société civile ou des parties prenantes figurent en nombre infime ou très minoritaire dans des commissions dominées, en nombre, et par la même en capacité de domination, par les représentants de l'administration ou de l'Etat. En imposant que chaque acteur collectif pèse du même poids dans le groupe, le principe de collégialité met à égalité "symbolique" des personnes représentant des catégories de tailles inégales.

Mais cette règle, revendiquée par le Grenelle, trouve des exceptions : elle s'applique assez rigoureusement pour la phase des "Groupes", beaucoup moins dans les phases suivantes et en particulier dans le moment des Comop largement dominés, en nombre, par les représentants de l'Etat et des employeurs. La question de comprendre pour quelle raison la règle de la collégialité est largement abandonnée lors de la phase des Comop demeure entière. Doit on comprendre que, du point de vue des organisateurs, un processus de "finalisation" ne représente pas les mêmes enjeux qu'une phase d'élaboration ? Ou bien les organisateurs ont-ils estimé que le caractère très technique de la phase finale excluait tout naturellement les acteurs non-professionnels ?

La deuxième règle de gouvernance qui mérite examen est celle qui concerne l'animation des sessions. Chaque session au sein du Grenelle a été animée par un exécutif comprenant en général un "Président", un "Vice-Président", un "Rapporteur", et le cas échéant un "Rapporteur adjoint", un "Pilote de Comop", ou "Chef de projet Comop". Au total parmi

¹³ Voir Callon et al (2001) p 223

l'ensemble des acteurs du Grenelle 8,4 % ont occupé au moins l'une de ces fonctions. Or ces "animateurs" ne se répartissent pas de façon égale selon les collèges (tableau 3).

Tableau 3 % d'appartenance aux collèges des animateurs dans les Groupes, Tables et Comop

	Animateurs appartenant aux ...			Ensemble des animateurs	Ensemble des acteurs
	... Groupes	... Tables	... Comop		
Collectivités territoriales	10%	17%	13%	12%	11%
Employeurs	3%	4%	4%	4%	28%
Etat	51%	43%	71%	66%	40%
ONG environnement	3%	4%	3%	2%	8%
Experts	33%	30%	10%	15%	7%
Salariés	0%	0%	0%	0%	4%
ONG non environnement	0%		0%	0%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Nous avons vu plus haut que, parmi l'ensemble des acteurs du Grenelle, 40 % relèvent du collège "Etat". Le tableau 3 nous indique que parmi ceux qui ont exercé la fonction d'animateur cette proportion est bien supérieure puisque deux tiers des animateurs (66 %) appartiennent au collège "Etat". Cette proportion est encore plus élevée au sein des Comop puisque dans ce dernier cas, ce sont 71 % des animateurs qui relèvent de ce même collège. Même au sein des Groupes, réputés exemplaires d'un mécanisme de démocratie délibérative plus de la moitié des animateurs sont des fonctionnaires et un tiers relèvent de la catégorie des "experts" (non mentionnés explicitement par les documents officiels du Grenelle). Sans doute ne faut-il pas, par principe, douter de la capacité ni de la volonté des "animateurs" de gérer leur fonction de façon démocratique et transparente. Une analyse au cas par cas montrerait du reste vraisemblablement que les cultures démocratiques dans l'animation d'un groupe sont fort inégalement réparties selon les personnalités et les origines socio-professionnelles. On peut soutenir que, c'est précisément pour cette raison que les fonctions d'animation sont plus transparentes lorsqu'elles sont confiées successivement à une pluralité d'acteurs reflétant autant que faire se peut la diversité des groupes en présence.

En somme si le Grenelle a respecté en partie des principes formels de collégialité, gage important d'un équilibre démocratique, il a conservé le quasi-monopole de sa gouvernance à l'Etat et aux experts.

Le point de vue des acteurs

Pour approfondir l'analyse des fonctionnements du Grenelle une enquête auprès d'un échantillon d'acteurs du Grenelle a été administrée à la fin de l'année 2010¹⁴. Le but principal de cette enquête était de recueillir les opinions des participants acteurs sur le fonctionnement du Grenelle. Nous analysons ici une partie des résultats de cette enquête pour rechercher dans quelle mesure elle confirme ou infirme le sentiment qu'ont éprouvé les acteurs quant à un fonctionnement équitable du processus de délibération du Grenelle.

Tableau 4 : Lors des réunions du groupe de travail / Comop auquel vous avez participé, avez-vous eu l'impression que ... ?

	Ensemble (%)
• Les thèmes à traiter étaient choisis d'avance	44
• Il y avait une assez grande autonomie pour choisir les thèmes à traiter	52
• Il y avait une autonomie totale pour choisir les thèmes à traiter	4
TOTAL	100

Tableau 5 : Quand les discussions ont eu lieu dans le groupe de travail / Comop auquel vous avez participé avez-vous eu l'impression que ... ?

	Ensemble (%)
• Il y avait toute liberté pour discuter	73
• Les discussions étaient assez limitées	25
• Il n'y avait guère de liberté pour discuter	2
TOTAL	100

Les deux premiers critères de fonctionnement testés dans les questions des tableaux 4 et 5 concernent, d'une part le cadrage des débats, d'autre part la latitude de discussion lors des débats. Sur le premier point, les opinions sont assez partagées : une majorité (56 %) a eu le sentiment d'une autonomie dans la sélection des thèmes à traiter mais le pourcentage de ceux qui se sont sentis contraints par un choix qui leur aurait échappé n'est pas négligeable (44%). Sur le second en revanche, le sentiment de liberté dans les discussions domine largement

¹⁴ Pour réaliser cette enquête un courrier électronique a été envoyé à un échantillon de 743 participants au Grenelle de l'environnement les invitant à répondre à u questionnaire "en ligne". L'administration de cette enquête a été réalisée par l'Ifop du 28 octobre au 6 décembre 2010. Au total, après trois relances, 129 questionnaires exploitables ont été obtenus.

puisque trois quart environ des répondants estiment que "Il y avait toute liberté pour discuter". Ces prises de positions qui semblent refléter un climat d'ouverture et de liberté au sein du Grenelle doivent être relativisées par une considération qui rejoint les remarques précédentes relatives à la fonction "d'animation". Dans notre échantillon de répondants, on trouve une proportion "d'animateurs" supérieure à celle de la réalité : aux 8,4 % que nous avons mesuré dans la base de données initiale correspond au sein de l'échantillon de répondants un total de 20,9 %¹⁵. Or, l'opinion sur le climat d'ouverture du processus de Grenelle diffère nettement selon que les personnes interrogées ont exercé ou non la fonction d'animation : assez logiquement ceux qui ont été en charge de l'animation ont tendance à évaluer plus favorablement le caractère démocratique du fonctionnement du Grenelle. Ainsi 70 % des animateurs estiment qu'il y avait une "assez grande ou une totale autonomie pour choisir les thèmes à traiter" contre seulement 52 % des non-animateurs. Cette appréciation de l'autonomie dans le cadrage des débats diffère aussi grandement selon les générations : 64 % des plus de 55 ans jugent que le choix des thèmes était autonome contre 59 % des 46 à 55 ans et seulement 39 % des plus jeunes (moins de 46 ans).

Sur le second point, la liberté de discussion durant les sessions, les écarts entre animateurs et simples acteurs est moindre mais malgré tout révélatrice de points de vue différents : 70 % des acteurs estiment "qu'il y avait toute liberté pour discuter" contre 85 % des animateurs. Là aussi on note des perceptions différentes selon les générations : 78 % des plus âgés ont eu le sentiment d'une totale liberté des discussions contre 67 % des plus jeunes.

Tableau 6 : Dans l'ensemble diriez-vous que dans le groupe de travail / Comop auquel vous avez participé certains groupes avaient trop d'influence dans les discussions ?

	Ensemble (%)
• Oui	47
• Non	53
TOTAL	100

Tableau 7 : Au sein de votre groupe de travail / Comop, quels groupes parmi les suivants avaient trop d'influence dans les discussions ?

<i>Base : personnes déclarant que certains groupes avaient trop d'influence dans les discussions soit 47%.</i>	En premier (%)	Total des citations (%)
• Les représentants des associations de défense de l'environnement ...	40	58
• Les représentants de l'Etat	31	67

¹⁵ Cet écart par rapport au réel a vraisemblablement deux causes conjointes : d'une part le fait qu'il nous a été plus aisé de trouver l'adresse mail des animateurs que celle des participants non-animateurs, d'autre part que la propension à répondre à notre questionnaire a pu être plus élevée au sein de la sous-population des animateurs.

• Les représentants des employeurs	15	33
• Les représentants des salariés	2	7
• Les représentants des collectivités territoriales	2	7
• Un autre groupe de personne / une autre personne	10	27
TOTAL	100	(*)

**Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses*

Tableau 8 : Dans l'ensemble, diriez-vous que dans le groupe de travail / Comop auquel vous avez participé certains groupes n'avaient pas assez d'influence dans les discussions ?

	Ensemble (%)
• Oui	47
• Non	53
TOTAL	100

Tableau 9 : Au sein de votre groupe de travail / Comop, quels groupes parmi les suivants n'avaient pas assez d'influence dans les discussions ?

<i>Base : personnes déclarant que certains groupes n'avaient pas assez d'influence dans les discussions soit 47%.</i>	En premier (%)	Total des citations (%)
• Les représentants des collectivités territoriales	32	58
• Les représentants des salariés	17	44
• Les représentants des employeurs	15	20
• Les représentants des associations de défense de l'environnement ..	7	24
• Les représentants de l'Etat	5	17
• Un autre groupe de personne / une autre personne	24 (*)	34
TOTAL	100	(*)

** Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses*

Le second point, illustré dans les tableaux 6 à 9 concerne le sentiment d'une inégalité dans la capacité d'influence des différents groupes d'acteurs. Ici l'échantillon de répondants est

partagé : la moitié environ estime que certains groupes avaient "trop d'influence" et une moitié également que certains groupes n'avaient "pas assez d'influence". La question de savoir quels groupes étaient dans ces situations de "sur" ou de "sous" influence a été posée à ceux qui faisaient ce diagnostic. Les tableaux 7 et 9 indiquent clairement que les représentants de l'Etat ont été majoritairement perçus comme trop dominants tandis que le rôle des collectivités territoriales était jugé trop effacé. Dans ce jeu de perceptions de pouvoir il est intéressant de constater que les représentants de l'Etat, perçus par beaucoup comme trop influents sont eux-mêmes en situation de dénégation puisque 75 % d'entre eux répondent négativement à la question d'une influence excessive de certains groupes.

Conclusion

Le Grenelle de l'environnement demeure un mécanisme institutionnel ambigu. Pour certains il est une remarquable novation institutionnelle, pour d'autres il relève d'une forme de néo-corporatisme dont les racines sont anciennes (Jobert et Muller 1987). L'analyse que nous avons proposée ici met selon nous en lumière les aspects les plus contradictoires de ce processus. A considérer le Grenelle avec cette grille de lecture on a le sentiment que son dessein initial, celui d'un mécanisme délibératif authentique n'a pas été poussé dans toutes ses conséquences. Ainsi le mécanisme collégial, gage d'un fonctionnement équilibré entre toutes les parties prenantes est réservé aux deux premières phases du Grenelle puis laissé au bon vouloir des organisateurs de Comop, plus ou moins enclins selon les cas à le respecter. De même la gouvernance des sessions, c'est à dire l'organisation de ses exécutifs, incombe presque exclusivement aux agents de l'Etat ou à des "experts" dont la présence n'apparaît pas en tant que telle dans la description officielle des acteurs du Grenelle. Conséquence de cette césure, l'appréciation des qualités du Grenelle diffère souvent notablement entre "animateurs" et simples acteurs. Mais ces entorses à la règle d'une gouvernance respectant les impératifs de la démocratie délibérative n'ont toutefois pas été vécues par les acteurs comme condamnant le processus lui-même. La quasi-unanimité des participants au Grenelle de l'Environnement a jugé positif le processus : dans notre enquête 50 % des répondants jugent que leur participation au Grenelle a été une expérience "très positive" et 46 % "assez positive". De même 54 % des répondants de notre enquête accepteraient "certainement" de participer à un nouveau Grenelle si celui-ci était organisé.

Là se trouve en fin de compte l'un des singularités de ce processus : bien qu'il ne respecte qu'imparfaitement les règles de la démocratie délibérative, le processus a été dans l'ensemble vécu comme une expérience positive par ses participants (du moins à la date de notre enquête). Cette satisfaction tient pour partie à la qualité du processus, qui, même imparfait, représente sans doute, du point de vue des acteurs, une avancée majeure dans le système institutionnel français peu enclin jusque-là à l'organisation de processus délibératifs. L'autre explication tient sans doute à la dynamique politique qui a porté le processus du Grenelle, au moins jusqu'au début de sa phase législative, et convaincu ses participants de la réalisation d'avancées décisives dans le domaine des politiques d'environnement. Mais cette dynamique politique fait aujourd'hui défaut et, dans une conjoncture politique totalement nouvelle la

question de "l'après Grenelle" se pose de façon à nouveau. Que retiendra-t-on a posteriori du processus de Grenelle si ses conséquences en termes d'action publique sont jugées insignifiantes ou du moins bien inférieures aux promesses ? La qualité finale d'un processus délibératif ne se juge telle pas en fin de compte à son influence réelle sur les politiques publiques qu'il était supposé initier ?

Bibliographie

Bacqué, M H et Sintomer, Y (Dir) (2011) *La démocratie participative : histoire et généalogies* Paris : La Découverte

Bacqué, MH , Rey H Sintomer Sintomer, Y ((2005) *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

Blondiaux, L (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative* Paris, Seuil.

Bourdieu, (P) De Saint Martin (M) (1989) *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit,.

Bourg (D) et Boy (D) (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie, TechnoCité, 105 p

Bouvier (A) (2007) *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative*, Revue Européenne des Sciences Sociales, XLV -136.

Boy (D) (2008) « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », *Regards sur l'actualité*, « Le Grenelle de l'environnement », n° 338, février, pp. 5-15.

Callon M, Lascoumes P, Barthe, Y (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil

Callon M., (1998) Des différentes formes de démocratie technique. *Annales des Mines*, 9, pp.63-73

Daniels, Steven D E, and Gregg W B.(2001) *Working through environmental conflict : the collaborative learning approach* Westport, Conn. : Praeger.

Fung, A and Olin Wright, E (2003) *Countervailing Power in Empowered Participatory Governance*, pp 259-290 dans Fung, A and Olin Wright, E *Deepening democracy : institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso

Fung, A and Olin Wright, E (2003) *Deepening democracy : institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso.

Gastil, J Levine, P (eds) (2005) *The deliberative democracy handbook : strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* San Francisco, Calif. Jossey-Bass.

Jobert, B Muller, P, (1987) *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris Presses universitaires de France,

Planche (J) (2007) *Société civile. Un acteur historique de la gouvernance*, Editions Charles Léopold Mayer Paris

Rui (S) (2004) *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris Armand Colin

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

Zaccaï Edwin (2002) *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Presses Interuniversitaires Européennes.