



**SciencesPo.**

CEVIPOF / CNRS

Centre de recherches politiques

**DANIEL BOY, MATHIEU BRUGIDOU, FRANÇOIS DENORD,  
AURÉLIEN EVRARD, ODILE GAULTIER-VOITURIEZ,  
CHARLOTTE HALPERN, PIERRE LASCOUMES, JULIE POLLARD,  
CAROLE-ANNE SÉNIT**

# **LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : ACTEURS, DISCOURS, EFFETS**

**Rapport final**

**Janvier 2012**



*Table des matières*

<b>INTRODUCTION (CHARLOTTE HALPERN ET PIERRE LASCOUMES).....</b>	<b>9</b>
1.1 L'impossible caractérisation du Grenelle de l'environnement ? (Charlotte Halpern et Pierre Lascoumes) .....	16
1.1.1 Les approches juridiques : le Grenelle comme forme de consultation publique ...	17
1.1.2. Les approches fondées sur la concertation .....	21
1.1.3 Les approches en termes de représentation des intérêts sociaux .....	23
1.1.4 Les approches en termes de « fiction politique ».....	27
2.2 Logique politique, logique de rationalisation : retour sur les origines du Grenelle de l'environnement (Charlotte Halpern) .....	30
2.1.1 L'émergence du Grenelle de l'environnement, fruit des négociations menées dans le cadre du Pacte écologique.....	32
2.1.1.1 Un bilan critique des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux.....	33
2.1.1.2 Alliance pour la Planète : une plate-forme de coordination des associations environnementales .....	35
2.1.1.3 L'initiative du Pacte écologique : intensification et extension d'une logique de coopération.....	37
2.2.2 Le Grenelle de l'environnement pour réorganiser, coordonner l'action politique	45
2.2.2.1 Une volonté politique de rupture portée par un exécutif récemment élu .....	46
2.2.2.2 Le Grenelle de l'environnement, pour réorganiser l'existant .....	52
2.2.2.3 Le Grenelle de l'environnement : une innovation instrumentale pour faire quoi ? ...	56
<b>1. LES ACTEURS DU GRENELLE: RÈGLES DE GOUVERNANCE, SOCIOLOGIE DES ACTEURS ET PERCEPTION DES ACTEURS (DANIEL BOY)</b>	<b>61</b>
1.1 Constitution de la base de données et hypothèses de travail .....	63
1.2 La gouvernance du Grenelle.....	69
1.2.1 L'architecture générale du Grenelle .....	69
1.2.2 La gouvernance par « collègues ».....	74
1.3 Sociologies du Grenelle.....	84
1.3.1 Genre.....	84
1.3.2 Caractéristiques socio-culturelles .....	86
1.3.3 Indicateurs de notoriété.....	93
1.3.4 Les élites du Grenelle : des élites d'État ? (François Denord).....	96
1.4 Les perceptions des acteurs (Daniel Boy) .....	100
1.4.1 L'enquête : échantillon obtenu et traitement des données .....	100

1.4.2 Les résultats .....	102
1.4.3 Conclusion .....	117
<b>2. LES DISCOURS DU GRENELLE : CORPUS ET DISPOSITIFS D'ÉCRITURE (MATHIEU BRUGIDOU).....</b>	<b>121</b>
2.1 Foisonnement des textes .....	123
2.1.1 Dispositifs et processus.....	124
2.1.2 Agone ? : que faire du public ? .....	135
2.1.3 Buissonnement : le réseau des textes .....	141
2.2 Groupe de travail : le scriptorium.....	146
2.2.1 L'arbre : l'art de diviser les problèmes .....	146
2.2.2 Cadrages : multiplier les perspectives .....	150
2.2.3 Synthèse ou compte rendu : monter ou descendre en généralité ? .....	156
2.2.4 Le public et ses problèmes .....	160
2.3 Emballlements : la vertigineuse descente en généralité des Comités opérationnels ....	166
2.3.1 Les Comops : la mise en abyme du Grenelle.....	167
2.3.2. Climat, énergie et gouvernance : les déclinaisons sectorielles des Comops .....	179
2.4 Conclusion : de divers procédés pour détacher et réagencer les énoncés du Grenelle	188
2.4.1 Le buissonnement : combiner le foisonnement des textes et leurs codifications hiérarchiques .....	189
2.4.2 Le Grenelle comme dispositif de détachement et de coupure .....	195
2.5 Annexes. Les différentes instances de la phase de consultation.....	198
<b>3. LES EFFETS DU GRENELLE .....</b>	<b>205</b>
3.1 Introduction. Comment penser les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique ? (Charlotte Halpern) .....	207
3.1.1 Concertation et action publique : apports et limites pour l'analyse du Grenelle de l'environnement .....	211
3.1.1.1 La notion de concertation dans l'analyse de l'action publique .....	212
3.1.1.2 Apports et limites pour l'analyse de la relation entre concertation et action publique .....	217
3.1.2 Quelles leçons pour l'analyse des effets du Grenelle sur l'action publique ? .....	219
3.1.3 Cadre d'analyse et démarche de recherche .....	222
3.1.4 Problématiques et hypothèses .....	228
3.2. Le Grenelle de l'environnement au prisme des logiques sectorielles : analyse comparée de la trajectoire de quatre enjeux .....	229
3.2.1 Les effets du Grenelle de l'environnement : l'énergie dans le secteur du bâtiment (Julie Pollard).....	230
3.2.1.1 Introduction : pourquoi se centrer sur le secteur du bâtiment ? .....	230

3.2.1.2 Le secteur du bâtiment et sa représentation dans le Grenelle .....	232
3.2.1.3 Les dynamiques de recompositions de l'action publique sectorielle .....	242
3.2.1.4 Annexes : énergie dans le bâtiment.....	253
3.2.1.5 Entretiens réalisés .....	263
3.2.2 Les effets du Grenelle de l'environnement : la gestion des déchets ménagers (Charlotte Halpern) .....	264
3.2.2.1. Les déchets ménagers : caractéristiques d'une politique publique .....	264
3.2.2.2. L'enjeu des déchets ménagers dans le Grenelle.....	267
3.2.2.2.1 Le secteur des déchets dans les différentes phases du Grenelle.....	267
3.2.2.2.2 Les acteurs des déchets impliqués dans le Grenelle .....	269
3.2.2.2.3 Les enjeux traités par phases du Grenelle.....	276
3.2.2.3 Les dynamiques de reconstitution de l'action publique sectorielle.....	290
3.2.2.3.1 Stabilité des problèmes déchets .....	290
3.2.2.3.2 Choix et sélection des instruments.....	295
3.2.2.3.3 Structuration du secteur et intégration des intérêts .....	304
3.2.2.4 Conclusion .....	313
3.2.2.5 Annexes .....	315
3.2.3 Les effets du Grenelle de l'environnement : les énergies renouvelables (Aurélien Evrard).....	341
3.2.3.1 Introduction : les énergies renouvelables au prisme des fonctions du Grenelle .....	341
3.2.3.1.1 Trois fonctions du Grenelle .....	342
3.2.3.1.2 Les énergies renouvelables : un cas d'étude.....	343
3.2.3.2 Les enjeux traités dans les différentes phases du Grenelle .....	345
3.2.3.2.1 Le groupe de travail et la table ronde n° 1 .....	345
3.2.3.2.2 Le Comité opérationnel : Comop 10 « Énergies renouvelables ».....	349
3.2.3.2.3 La gouvernance des énergies renouvelables et la valorisation de l'échelon territorial ..	349
3.2.3.2.4 Un état des lieux par filière dans le cadre d'une approche globale.....	350
3.2.3.2.5 Émergence et mise à l'écart des enjeux conflictuels relatifs aux instruments .....	351
3.2.3.3 La mise en œuvre législative : l'adoption des lois Grenelle I et II.....	353
3.2.3.3.1 Grenelle I : les objectifs européens inscrits dans la loi française.....	353
3.2.3.3.2 Grenelle II : la réémergence des conflits sur l'éolien .....	353
3.2.3.4 Les énergies renouvelables dans la phase « post-Grenelle » .....	355
3.2.3.4.1 Une évaluation controversée : des bilans contradictoires du Grenelle.....	356
3.2.3.4.2 La gouvernance à cinq des énergies renouvelables s'est-elle concrétisée ? L'exemple du solaire photovoltaïque.....	357
3.2.3.5 Conclusion : le Grenelle, une étape parmi d'autres dans l'institutionnalisation d'une politique des énergies renouvelables ?.....	360
3.2.3.5.1 Retour sur les trois fonctions du Grenelle au prisme des ENR.....	360
3.2.3.5.2 Quels effets de structuration du Grenelle ?.....	362
3.2.3.5.3 La dynamique des problèmes publics/ Effets de cadrage .....	362
3.2.3.5.4 La sélection des instruments .....	363
3.2.3.5.5 Organisation du secteur et formes d'intégration des intérêts .....	363
3.2.3.6 Annexe : personnes interrogées .....	365

3.2.4 Des acteurs aux prises avec le Grenelle de l'environnement : ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » (Pierre Lascoumes) .....	371
3.2.4.1 Le contexte et la démarche du Grenelle.....	374
3.2.4.2 Le Grenelle, nouvel instrument d'action publique ou nouvelle fiction politique ?..	377
3.2.4.3 Le Grenelle comme énigme d'une construction collective.....	382
3.2.4.3.1 L'enrôlement des acteurs et la constitution du collectif.....	383
3.2.4.3.2 Cadrage des enjeux et problématisation .....	387
3.2.4.3.3 Construction des accords et lignes de clivage.....	394
3.2.4.3.4 Suites et débordements des travaux du Groupe V .....	402
3.2.4.4 Conclusion .....	407
3.2.5 Synthèse : Quelles leçons tirer de l'analyse comparée du traitement de quatre enjeux dans le Grenelle pour la relation entre concertation et action publique ? (Charlotte Halpern).....	410
3.2.5.1 L'absence d'automatisme dans la relation entre Grenelle et action publique.....	411
3.2.5.1.1 Un dispositif porteur d'une logique propre : « concertation matters »! .....	412
3.2.5.2 Les limites d'une analyse centrée sur la seule logique de concertation.....	413
3.2.5.3 Les transformations des politiques sectorielles et territoriales entre changement, inertie et résistances .....	417
3.2.5.4 Conclusion .....	421
<b>CONCLUSION: LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT: ACTEURS, DISCOURS, EFFETS, RETOUR SUR UNE PROBLÉMATIQUE.....</b>	<b>423</b>
<b>ANNEXES GÉNÉRALES.....</b>	<b>439</b>
1.1. Note méthodologique (Carole-Anne Sénit).....	441
1.1.1 La presse .....	441
1.1.1.1 Objectif .....	441
1.1.1.2 Choix de l'outil de recherche.....	441
1.1.1.3 Définition des critères de recherche.....	441
1.1.1.4 Choix de l'outil d'analyse.....	442
1.1.1.5 Définition des codes.....	442
1.1.2 Les acteurs .....	445
1.1.2.1 Objectif .....	445
1.1.2.2 Définition des variables .....	445
1.1.2.3 Choix des outils de recherche et recueil des données .....	446
1.1.2.4 Codage .....	447
1.1.3 La veille documentaire.....	448
1.2 Bibliographie (Odile Gaultier-Voituriez et Carole-Anne Sénit) .....	451
1.2.1 Publications scientifiques .....	451
1.2.1.1 Ouvrages et thèses.....	451

1.2.1.1.1 Ouvrages et thèses généraux.....	451
1.2.1.1.2 Ouvrages et thèses spécifiques à l'écologie et au Grenelle de l'environnement.....	456
1.2.1.2. Articles de périodiques .....	460
1.2.1.2.1 Articles de périodiques généraux.....	460
1.2.1.2.2 Articles de périodiques spécifiques à l'écologie et au Grenelle de l'environnement.....	462
1.2.2 Rapports publics .....	466
1.2.3 Sources primaires.....	471
1.2.3.1 Rapports des groupes de travail .....	471
1.2.3.2 Rapports des tables rondes.....	474
1.2.3.3 Rapports des comités opérationnels.....	474
1.2.4 Sites web et documents en ligne .....	478
1.2.4.1 Législation.....	478
1.2.4.1.1 Grenelle de l'environnement .....	478
1.2.4.1.2 Autres lois.....	478
1.2.4.2 Acteurs publics.....	479
1.2.4.3 Acteurs associatifs .....	484
1.2.4.4 Le Journal de l'environnement .....	486
1.3. Valorisation du projet Grenelle .....	491
1.3.1 Articles à comité de lecture .....	491
1.3.2 Chapitres d'ouvrages collectifs.....	491
1.3.3 Organisation de journées d'étude, congrès, séminaires et ateliers .....	491
1.3.4 Communications à des colloques, journées d'étude, congrès et séminaires.....	492





***INTRODUCTION***  
***(CHARLOTTE HALPERN ET PIERRE LASCOUMES)***



Introduit au début de l'été 2007, le « Grenelle de l'environnement » a fait l'objet de multiples analyses, bilans et critiques. Ce processus de concertation politique, relativement innovant, a été mené à marche forcée, à la suite de l'élection à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy, entre juillet et décembre 2007. Des moyens inhabituels (en personnel et en fonctionnement) ont été engagés. La traduction législative de certaines des conclusions du Grenelle a été réalisée<sup>1</sup>. Enfin, le Grenelle de l'environnement est censé avoir des effets significatifs dans l'évolution des politiques françaises de développement durable en traçant une « feuille de route » pour les décisions gouvernementales.

Cependant, quatre ans après, les évaluations relativisent les résultats<sup>2</sup>. Le contexte de crise économique ne donne pas la priorité aux « investissements verts et durables ». Une mesure phare comme l'introduction d'une écotaxe a été écartée (mars 2010) et la marche arrière sur l'incitation au photovoltaïque (décembre 2010) montre la fragilité des annonces politiques. Sur plusieurs dossiers relatifs à la protection des espèces (pêche du thon rouge ou réintroduction des ours dans les Pyrénées), des dérogations ont été obtenues et des programmes n'ont pas été reconduits. À peine nommée, la ministre de l'Écologie Nathalie Kosciusko-Morizet déclare que « l'image du Grenelle de l'environnement s'est brouillée<sup>3</sup> ». Le contexte politique ne favorise pas non plus les stratégies politiques d'ouverture, qui avaient dominé la campagne menée par le candidat Sarkozy en 2007<sup>4</sup>. Après les revers essuyés à l'occasion des élections européennes (2009) et régionales (2010), l'heure est au recentrage de l'UMP sur son électorat traditionnel, comme le montrent les discours visant à délégitimer les enjeux liés à l'environnement et au développement durable (« *l'environnement, cela commence à bien faire*<sup>5</sup> », les « intégristes » dans l'affaire des algues vertes<sup>6</sup>). Pour autant,

---

<sup>1</sup> Loi Grenelle n°1 (loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement) du 3 août 2009, et loi Grenelle n°2 (loi 2010-788 portant engagement national pour l'environnement) du 12 juillet 2010.

<sup>2</sup> Ernst and Young, *Rapport indépendant d'évaluation du GE de l'Environnement*, janvier 2011 ; Stéphane Demilly et Philippe Tourtellier, *Rapport parlementaire sur la mise en œuvre de la loi Grenelle 1*, Assemblée nationale, 30 mars 2011.

<sup>3</sup> *Le Monde*, 28-29 novembre 2010, p. 9.

<sup>4</sup> Ces éléments ont été développés de manière plus approfondie dans Charlotte Halpern, « L'écologie est-telle une variable d'ajustement ? L'environnement et le développement durable sous Sarkozy », Yves Surel et Jacques de Maillard, *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 (à paraître en mars).

<sup>5</sup> Déclaration de Nicolas Sarkozy, salon de l'Agriculture, 6 mars 2010.

<sup>6</sup> Discours de Nicolas Sarkozy, 8 juillet 2011, Déplacement dans le Finistère.

le Grenelle de l'environnement bénéficie d'une attention politique et médiatique continue depuis son introduction en 2007 et confirmée par l'actualité récente qui en place l'héritage et le bilan au cœur du débat politique de la campagne présidentielle et législative de 2012. Les interrogations portent tant sur la formalisation de la méthode de travail (la « gouvernance à cinq »), la réalisation des objectifs négociés dans le cadre du Grenelle (Quel calendriers ? Quels financements ? Quel suivi ?), la pérennisation de ce processus politique et enfin sa reproductibilité.

Autant dire qu'en termes d'action publique le Grenelle de l'environnement se prête particulièrement bien à des lectures critiques, allant de la valorisation d'une innovation instrumentale dans la concertation politique, jusqu'à la dénonciation d'une politique d'affichage dont les effets symboliques seraient aujourd'hui en cours de dissolution. Pour autant, l'analyse du Grenelle de l'environnement ne saurait se limiter aux seuls discours politiques volontaristes. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le rapport entre une version héroïque de la décision politique et la réalité de la transformation des politiques publiques n'a rien d'automatique<sup>7</sup>. Le volontarisme politique se heurte aux héritages (budgets, organisations, modes de faire) et aux formes du changement qui caractérisent la politique environnementale<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, comment « prendre au sérieux » le Grenelle de l'environnement sans méconnaître ses liens étroits avec les cycles de la vie politique et économique nationale ? Peut-on prendre en compte à la fois les effets liés à la dimension performative des multiples discours produits autour, dans et contre le Grenelle de l'environnement, tout en la confrontant à la sociologie des acteurs, à l'analyse fine des discours et enfin, à l'identification de ses effets sur l'action publique ? Ces interrogations ont constitué le point de départ de l'analyse menée dans le cadre de ce projet de recherche « Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets ». Mais, de manière plus fondamentale, comment éviter l'écueil des analyses en termes de succès et d'échec, et privilégier l'ampleur du processus initié par le Grenelle et de la grande complexité d'un dispositif dont la dynamique échappe en partie à ses concepteurs ? Comment identifier les contradictions inhérentes aux myriades d'initiatives impulsées par le Grenelle de l'environnement, montrer dans quelle mesure celles-ci sont travaillées par des logiques et des rationalités multiples dont la confrontation est source de luttes politiques, sociales et territoriales ?

---

<sup>7</sup> Florence Faucher-King et Patrick Le Galès, *Les Gouvernements New Labour*, Paris, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> éd., 2010.

<sup>8</sup> Edwin Zaccai et Valérie Lacroix, « Quarante ans de politique environnementale en France », *Revue française d'administration publique*, n° 134, 2010, p. 205-232.

On le voit, l'analyse du Grenelle de l'environnement impose une certaine prudence et soulève de nombreuses questions, qui portent tant sur l'engagement du chercheur, sur le caractère heuristique des catégories d'analyse existantes, que, sur le dispositif méthodologique pertinent. Ces interrogations ont traversé ce projet de recherche de bout en bout, que ce soit lors de sa conception, au moment de sa concrétisation ou lors de la rédaction de ses conclusions.

Plusieurs choix ont été opérés dans le cadre de ce projet<sup>9</sup>. Le Grenelle de l'environnement a tout d'abord été considéré comme un dispositif de concertation original destiné à éclairer l'action gouvernementale, au sens de l'appel d'offre du programme Concertation, Décision, Environnement, qui définit la concertation comme « *toutes formes de processus et de procédures, formels ou informels, qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels divers au processus de décision qui ont une incidence possible (négative ou positive) sur l'environnement*<sup>10</sup> ». Nous avons ensuite considéré le Grenelle de l'environnement comme un processus politique à part entière, qui s'étend au-delà de la phase délibérative pour intégrer les différents dispositifs de suivi introduits par la suite ainsi que les débats parlementaires relatifs à l'élaboration et à l'évaluation des Lois Grenelle 1 et 2 (voir Encadré Chronologie). Enfin, il nous est apparu que l'analyse de ce dispositif devait être resituée dans son contexte politique, économique et institutionnel, afin de tenir compte à la fois de son degré de politisation élevé, ainsi que d'un levier d'action de nature exceptionnelle : la création d'un grand ministère intégré (mai 2007), suivie d'une réforme des services de l'État quelques mois plus tard.

---

<sup>9</sup> Nous reprenons ici les grandes lignes de la réponse à l'appel à propositions du programme Concertation, Décision, Environnement : Daniel Boy et Pierre Lascoumes (dir.), *Proposition de recherche relative à l'appel d'offres CDE : le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets*, Paris.

<sup>10</sup> Raphaël Billé et Laurent Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, actes du séminaire trimestriel Concertation, décision et environnement, vol. 1 et 2, organisé par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, programme de recherche Concertation, décision et environnement, Paris, La Documentation française, 2003.

## Définir le périmètre du Grenelle de l'environnement

### Phase 1 (juillet à septembre 2007) – La phase délibérative

#### 1) Les Groupes de recherche

Six groupes composés de 45 à 50 membres soit un total de 346 membres désignés. Ils représentent à part quasi-égale cinq collèges : ONG, Salariés, Employeurs, Collectivités territoriales, État, quelques personnalités qualifiées sont aussi associées.

Les thèmes des six groupes sont : G1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », G2 « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles », G3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé », G4 « Adopter des modes de production et de consommation durables (agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts, usages durables des territoires), G5 « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances », G6 « promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

Face aux premières critiques de ce découpage, deux intergroupes sont ajoutés pour traiter d'enjeux spécifiques : G7 « Déchets » (transversal G2 et G6) et G8 « OGM » (transversal G2, G3 et G4).

La définition du périmètre des groupes semble avoir été assez empirique. Ainsi, parallèlement au Groupe 6, un autre groupe travaillait dans le cabinet du ministre sur la fiscalité environnementale. De même, les questions de l'expertise sur les risques et la place des Agences sanitaires seront traitées simultanément par les Groupes 3 (santé) et 5 (gouvernance).

Le calendrier est très serré, la première réunion est celle du G4 qui se tient le lundi 16 juillet, soit six jours après l'annonce. La plupart des membres ne sont prévenus (par email) que quelques jours avant la première réunion. Le message qu'ils reçoivent leur demande de traiter cette sollicitation comme « une priorité ». Initialement, le plan de travail prévoit quatre réunions d'une journée entre le 16 juillet et la fin septembre (avec une pause de trois semaines en août), la plupart des groupes tiendront en fait deux réunions supplémentaires pour parvenir à finaliser dans les temps leur texte de proposition.

#### 2) La consultation du public

Sur la base des contributions des six groupes, une consultation publique est organisée avec une série de forums régionaux, une consultation internet (110 000 messages traités) et la consultation d'une série d'une vingtaine d'organismes (Parlement, Conseil économique et social, Commission nationale du débat public, Délégation au Développement durable, etc.). Des rapports de synthèse sont produits en octobre.

### Phase 2 – La décision politique (24-26 octobre 2007) : Les tables rondes finales.

4 tables-rondes finales présidées par le ministre Jean-Louis Borloo sont organisées : faute de temps il a fallu compresser l'examen des six rapports en quatre séances. Le tout est officialisé par une cérémonie hautement symbolique tenue à l'Élysée le 25 octobre en fin d'après-midi en présence d'un ensemble de personnalités<sup>11</sup>. Selon les mots du président de la République, le Grenelle de l'environnement doit amorcer une « politique d'adhésion », c'est-à-dire rassembler l'accord du plus grand nombre d'acteurs concernés et être capable de réorienter de façon significative les pratiques.

### Phase 3 – L'opérationnalisation : Comités opérationnels et activités post-Grenelle.

Cette dynamique mobilisatrice se continue dans des activités post-Grenelle. Comme le répète souvent le ministre Jean-Louis Borloo, « le Grenelle de l'environnement n'est pas un point final, mais un point de départ ». C'est sans doute une des grandes nouveautés de cette concertation que d'avoir immédiatement mis en œuvre des dispositifs de suivi. Selon le ministre, « chaque programme et chaque mesure doit être tracé grâce à des objectifs et des rendez-vous intermédiaires pour savoir exactement où on en est ». L'étape IV du Grenelle de l'environnement est constituée d'une part, d'activités de suivi : 33 groupes de travail thématique (Comités opérationnels dits Comop) regroupant 800 personnes<sup>12</sup>, Comité de suivi et rendez-vous annuels de bilan ; d'autre part, d'un travail parlementaire dans le cadre de la préparation et du suivi des Lois Grenelle 1 (août 2009), Grenelle 2 (Juillet 2010) et la Loi de finances 2009 dite aussi Grenelle 3.

<sup>11</sup> Le président de la Commission européenne, Al Gore, des prix Nobel, etc.

<sup>12</sup> Exemples : n° 1 « Bâtiments neufs publics et privés », n° 4 « État exemplaire », n° 8 « Véhicules performants », n° 14 « Agriculture biologique », n° 19 « Veille sanitaire et risques émergents », etc.

Mais au-delà de ces réflexions empiriques, le Grenelle de l'environnement constitue aussi une opportunité sans précédent de s'interroger sur les formes de représentation et de mobilisation des acteurs, des intérêts et des enjeux d'environnement et de développement durable dans la société française. L'introduction du Grenelle de l'environnement dans un domaine d'action publique faiblement intégré et peu structuré par le politique<sup>13</sup> n'est pas un hasard. La multiplication des dispositifs de concertation, depuis le début des années 1990, s'explique notamment en lien avec la multiplication des conflits politiques et sociaux, ainsi que de demandes accrues de participation politique en dehors de mécanismes plus classiques de représentation politique comme le vote<sup>14</sup>. L'introduction de ces dispositifs s'explique ainsi autant dans une volonté de prévention et/ou d'apaisement des conflits, que dans la perspective de proposer des expérimentations, de recomposer les alliances, ou enfin, dans une logique classique d'évitement du blâme<sup>15</sup> pour se dégager de la responsabilité politique liée à la poursuite du conflit. Ce phénomène est particulièrement exacerbé dans des domaines d'action publique faiblement structurés par le politique comme l'environnement, si tant est que ce domaine ait jamais existé, ou en d'autres termes, des domaines dans lesquels le politique dispose d'une faible capacité à structurer les conflits, distribuer les ressources et coordonner des activités et des groupes<sup>16</sup>.

Situé au croisement entre sociologie des mobilisations, sociologie politique et sociologie de l'action publique, ce travail de recherche montre, à partir du cas que représente le Grenelle de l'environnement, l'intérêt d'articuler l'analyse des dispositifs de concertation avec une réflexion sur l'évolution des formes de légitimité politique et de gouvernement des sociétés contemporaines<sup>17</sup>. L'analyse de ce dispositif s'inscrit ainsi dans une réflexion plus générale de science politique sur le gouvernement des sociétés contemporaines, en lien avec l'évolution des modes de représentation et de participation politique, et de la capacité de l'État et du politique à impulser le changement.

---

<sup>13</sup> Pierre Lascoumes, « Les politiques environnementales », Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-42. (p. 29) ; Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques en France 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 11.

<sup>14</sup> Bernard Manin, *op.cit.*

<sup>15</sup> Christopher Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

<sup>16</sup> Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoires », Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1999.

<sup>17</sup> Nous remercions Patrick Le Galès, Tommaso Vitale, Claire Dupuy et Jean-Philippe Leresche pour leur discussion stimulante des idées développées dans l'introduction de ce rapport de recherche, présentées dans le cadre d'une section thématique organisée par Daniel Boy et Charlotte Halpern à l'occasion du XI<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique à Strasbourg en septembre 2011.

Le reste de cette introduction s'organise en deux temps. Nous revenons tout d'abord sur les différentes approches proposées dans la littérature pour caractériser le Grenelle de l'environnement. Ce bref passage en revue rend compte de l'extrême complexité d'un processus dont le périmètre reste fluctuant et étroitement lié aux cycles de la vie politique et nationale. Nous proposons, dans la seconde partie, un détour par les origines du Grenelle de l'environnement pour développer notre propre analyse de ce dispositif, et surtout, le caractériser afin de disposer d'une catégorie d'analyse opérationnelle pour mener à bien l'analyse des phénomènes observés empiriquement.

### *1.1 L'impossible caractérisation du Grenelle de l'environnement ? (Charlotte Halpern et Pierre Lascoumes)*

La concertation environnementale ne constitue en rien un phénomène nouveau. Depuis le début des années 1970, de multiples expériences ont été menées dans ce domaine et ont fait l'objet d'un prolifique chantier de recherche qui rend compte de cet « impératif participatif<sup>18</sup> », de ses manifestations, de ses usages et de ses écueils au croisement de plusieurs disciplines (sociologie, droit, science politique et philosophie<sup>19</sup>). Plus précisément, la notion de concertation rend compte d'une forme spécifique de participation politique : l'inclusion croissante d'acteurs non institutionnels (associations, experts, groupes d'intérêt et citoyens ordinaires) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques par le biais de procédures plus ou moins innovantes (*participatory devices*<sup>20</sup>). Une analyse des différentes approches du Grenelle de l'environnement, dans la littérature, permet d'opérer un premier défrichage pour répondre à la question suivante : dans quel « monde de la concertation » peut-on situer le Grenelle de l'environnement ? Nous avons privilégié quatre approches qui nous paraissent complémentaires dans cette entreprise de caractérisation du Grenelle et dont la confrontation nous permis de développer les hypothèses de travail qui ont guidé ce rapport de recherche.

---

<sup>18</sup> Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif participatif », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 17-35. Voir également, dans ce numéro spécial, la contribution de Bernard Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 37-55.

<sup>19</sup> Pour une vaste revue de littérature : Philippe Warin et Stéphane Labranche, *La « Concertation dans l'environnement » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales*, rapport final, Programme CDE, MEDD, 2006, 2 vol.

<sup>20</sup> Nonna Mayer, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010.



### 1.1.1 Les approches juridiques : le Grenelle comme forme de consultation publique

Le regard juridique sur le Grenelle de l'environnement porte moins sur les enjeux liés à la représentation ou à la terminologie employée, que sur la procédure et les effets de ce dispositif. Deux analyses ont plus particulièrement retenu notre attention : celle proposée par le Conseil d'État dans son récent passage en revue des expériences de concertation environnementale<sup>21</sup>, et celle de Michel Prieur<sup>22</sup> dans son tout récent manuel, paru en décembre 2011<sup>23</sup>. Ces approches permettent tout d'abord de resituer le Grenelle dans une perspective historique, d'explicitier les apports de ce dispositif par rapport aux procédures et aux effets, et d'en montrer les limites.

Dans cette perspective, le Grenelle de l'environnement constitue un exemple des formes nouvelles de participation concrète qui ont contribué, depuis une dizaine d'années, à l'évolution des processus de prise de décision publique et ont, ainsi, modifié les sources de leur légitimité. Ces analyses s'inscrivent dans une perspective historique, sur la très longue durée, d'évolution des pratiques administratives. Plusieurs étapes sont identifiées<sup>24</sup>. Ainsi, entre la Révolution française et jusque dans les années 1970, « *si le citoyen se voit reconnaître des droits, l'administré n'a pas d'existence dans le processus décisionnel* » (p. 15). Les seules exceptions relevées ont conduit, lors de leur opérationnalisation, à l'affirmation de formes de démocratie représentative (Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sur le droit de concourir « personnellement ou par ses représentants » à la formation de la loi) ou sociale (Alinéa 8 du Préambule de la Constitution de 1946, où ce droit est conçu comme une « créance de seconde génération » essentiellement en matière de travail).

À partir du milieu des années 1970, deux mouvements se dessinent. Tout d'abord, une doctrine de la « démocratie administrative » se développe, qui reconnaît l'utilité de la participation des agents, ainsi que la place des experts, comités et commissions. D'autre part, l'adoption d'une série de textes législatifs manifeste une volonté d'organisation concrète

---

<sup>21</sup> Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, rapport public 2011, Paris, La Documentation française, 2011.

<sup>22</sup> Michel Prieur est un des pionniers du droit de l'Environnement en France. Il a très tôt plaidé pour une constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement, tel que cela a été réalisé en 2005. Il a également toujours plaidé en faveur d'une démocratisation des décisions environnementales. Il a eu une pratique directe du « Grenelle Environnement » dans la mesure où il a été vice-président du groupe V sur la Gouvernance.

<sup>23</sup> Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011, p. 34-40.

<sup>24</sup> Pour un état des lieux exhaustif, voir Daniel Boy et Dominique Bourg, *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, Éditions Descartes et compagnie – Charles Léopold Mayer, 2003.

d'une plus grande transparence administrative vis-à-vis des citoyens<sup>25</sup>. Si l'État et ses appareils sont moins en surplomb par rapport à la société, les processus de prise de décision demeurent fondamentalement unilatéraux, comme le montrent également les approches de la concertation dans une perspective de nouveau management public, qui analysent les différents dispositifs de participation politique comme une forme d'opérationnalisation de la « démocratie administrative<sup>26</sup> ».

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 (ratifiée en 2002) introduit de nouvelles exigences démocratiques en contraignant les États signataires à mettre en œuvre, en matière environnementale, des droits à l'information, à la participation du public et des recours juridictionnels contre les décisions publiques. Ce texte établit des liens étroits entre environnement et droits fondamentaux. Dans cette perspective, la participation<sup>27</sup> est conçue comme un prolongement des droits à l'information des citoyens et la démocratie participative, envisagée sous deux angles complémentaires : un complément de la démocratie représentative par mise en œuvre de dispositifs proches de la démocratie directe ; mais, aussi et plus souvent, comme « une implication, un intéressement des citoyens à la chose publique », c'est-à-dire une « association à la délibération et à la reddition des comptes de la part des gouvernants » (p. 16). L'effet le plus manifeste est l'évolution des processus de décision et l'introduction de séquences obligatoires, plus ou moins obligatoires selon les cas. Le rapport du Conseil d'État s'appuie notamment sur les analyses de Jürgen Habermas sur le rôle de la procédure et de la délibération dans le renouvellement des rapports entre droit et démocratie.

Par ailleurs, l'opérationnalisation de la notion de participation soulève des enjeux d'autant plus complexes qu'elle concerne très directement l'exercice du pouvoir politique et administratif. Le rapport du Conseil d'État le présente comme une référence fondamentale en raison de sa précision et de la réflexion normative qui a suivi dans le cadre de ses conditions

---

<sup>25</sup> Ces textes offrent des protections et recours aux administrés, avec, entre autres, la loi informatique et liberté du 6 janvier 78 et la loi sur les droits des citoyens dans leur relation avec l'administration du 12 avril 2000.

<sup>26</sup> Pour une synthèse de ces approches, voir Philippe Bezès, « Nouveau Management Public », Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po ; Tom Christensen and Per Laegreid (eds), *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate, 2007. Pour une synthèse de ces approches, voir Laurence Behrer, « Les relations ambiguës entre participation politique et politiques publiques », *Participation*, n°1, 2011, p.105-133.

<sup>27</sup> Article de la Convention d'Aarhus : « Chaque partie s'emploie à promouvoir une participation active du public à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes, durant la phase d'élaboration par les autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. [...] Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible. »

d'application<sup>28</sup>, que ce soit aux niveaux européen<sup>29</sup> et national. En France, ces droits sont repris dans la Charte constitutionnelle de 2004. Les phases préalables aux choix politiques et les interactions entre les différentes parties prenantes sont ainsi devenues une nouvelle condition centrale de légitimité.

Sur la base de cette problématique générale, le Grenelle est tout d'abord situé dans la continuité des changements<sup>30</sup> qui ont marqué la prise en compte de ces principes généraux dans le droit et la procédure administrative, notamment dans le domaine de l'environnement qui en constitue un champ d'application privilégié. Ces approches juridiques apportent trois éclairages sur le Grenelle de l'environnement : sa caractérisation sous forme de consultation publique, l'apport en terme de réflexion sur la méthode et les procédures, et enfin l'attention portée aux résultats.

Les auteurs diffèrent peu sur la caractérisation du Grenelle de l'environnement. Dans le rapport du Conseil d'État, il constitue une procédure de débat public en tant que « procédure de mise en discussion publique des choix collectifs » (p. 61). Plus précisément, le Grenelle de l'environnement est qualifié de procédure de consultation publique ou de « concertation ouverte » (p. 62), de nature similaire aux « états généraux », « assises », « consultations nationales » qui se sont multipliées depuis le début des années 2000 dans deux objectifs : une prise de conscience et une explicitation de la diversité des points de vue en présence. Si un consensus est improbable, on peut attendre la réalisation de compromis. Pour Michel Prieur, le Grenelle est défini « comme un processus de démocratie participative s'inspirant de l'art. 7 de la Charte de l'environnement<sup>31</sup> ».

Le Grenelle de l'environnement est par ailleurs abordé rapidement sous l'angle des procédures et de la méthode. Le rapport du Conseil d'État rend compte de l'apport de ce dispositif en termes de renouvellement de la méthode et de la procédure de débat public qui expliquent les résultats obtenus : « la gouvernance à cinq », les quatre phases de sa

---

<sup>28</sup> Conseil d'État, *op. cit.*, p. 53-55. Un guide d'application a été publié en 2000, il doit être actualisé en 2011.

<sup>29</sup> Deux directives de l'Union européenne ont ainsi précisé ces droits sous l'angle des obligations d'information (28 janvier 2003) et de participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (26 mai 2003). La convention d'Aarhus peut faire l'objet de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne.

<sup>30</sup> La loi dite Barnier (2 février 1995) et la loi relative à la démocratie de proximité (27 février 2002) ont institué des modalités de participation concrète aux grands projets d'aménagement mis en œuvre par la CNDP dont les pouvoirs et l'autorité ont été progressivement renforcés.

<sup>31</sup> Michel Prieur, *op. cit.*, p. 35.

progression, les forums internet<sup>32</sup>, les 17 réunions en région<sup>33</sup>, la définition de 268 engagements, les 33 comités chargés de formaliser les propositions, le tout ayant débouché sur deux lois<sup>34</sup>. Dans son ouvrage, Michel Prieur va plus loin dans l'analyse des résultats du Grenelle, dans la mesure où il ne se limite pas à des seuls critères matériels mais à leur contenu, ce qui lui permet de s'interroger sur la portée programmatique du Grenelle<sup>35</sup>. La loi Grenelle I (août 2009) est jugée assez sévèrement comme une « loi bavarde » de faible portée normative, conçue pour ménager les parlementaires mais reprenant les principales conclusions de la concertation<sup>36</sup>. La loi Grenelle II (juillet 2010) en revanche est qualifiée de loi de mise en œuvre, un « monstre juridique avec ses 257 articles et l'élaboration annoncée de 257 décrets<sup>37</sup> ». Enfin, ces textes législatifs manqueraient de cohérence, ce qui laisse envisager des enjeux majeurs de coordination avec l'existant et de contradictions entre « des réformes essentielles, des modifications mineures de détail, des progrès et des régressions, des mesures non programmées antérieurement ». Outre les pistes explicatives proposées par Michel Prieur sur le manque d'articulation entre concertation et débat parlementaire, ces approches juridiques du Grenelle dénoncent la banalisation de la procédure du débat public, dont le Grenelle de l'environnement constituerait une manifestation, ainsi que les effets pervers de la surexposition médiatique sur le soin apporté à la méthode et à la procédure, ou au choix des audiences et des thèmes.

À maints égards, cette approche juridique, résumée ici à grands traits, tombe sous le reproche formulé de longue date par les travaux centrés sur l'analyse des procédures : la boîte noire du « comment », les conditions de prospérité et les effets internes des choix de procédure restent insuffisamment explorés<sup>38</sup>. Malgré les limites qui viennent d'être énoncées,

---

<sup>32</sup> 300 000 visites et 14 000 contributions.

<sup>33</sup> Ayant regroupé de l'ordre de 15 000 personnes.

<sup>34</sup> Lois Grenelle I n° 2009-967 du 3 août 2009 et Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 38-40.

<sup>36</sup> Il relève par ailleurs que le Conseil d'État a déjà eu à se prononcer sur la valeur normative du texte, mais d'autres recours (en particulier sous forme de Question prioritaire de constitutionnalité) sont encore possibles sur d'autres parties du texte.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>38</sup> Pour quelques travaux de référence: Gene Rowe and Lynn J. Frewer, "Public Participation Methods: a Framework for Evaluation", *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), Winter 2000, p. 3-29 ; Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; Archon Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, December 2006, p. 66-77 ; Dossier « Dispositifs participatifs », *Politix*, 19 (75), 2006, p. 1-162 ; Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bernard Hétiard-Dubreuil et Rémi Lefebvre (dir.), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007. Ces critiques ont été réitérées récemment dans le premier numéro de la revue *Participations* : Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participations*, n° 1, p. 8-347.

et de manière complémentaire aux analyses classiques de l'action publique<sup>39</sup>, il apparaît que ces travaux explorent de manière fine l'amont (qui représente qui et quoi, avec quelle légitimité ?) et l'aval (le lien avec la décision, l'utilité, la solidité et la capacité à réduire les conflits) des dispositifs de concertation, ce qui nous a paru particulièrement éclairant compte-tenu de l'intérêt porté aux effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique dans le cadre de ce projet de recherche. Mais nous reviendrons sur cette question dans la troisième partie de ce rapport.

### *1.1.2. Les approches fondées sur la concertation*

Une seconde piste consiste à considérer le Grenelle de l'environnement comme une manifestation de ce que Loïc Blondiaux a nommé le « tournant participatif<sup>40</sup> ». Il s'agit d'un ensemble hétérogène de procédures qui se sont multipliées depuis les années 1970 dans les démocraties occidentales à partir des conflits liés au développement des centrales nucléaires et de grands équipements et s'efforcent de transformer les processus de décision publique. De nombreux travaux ont rendu compte de l'hétérogénéité des expériences menées, tant du point de vue de leur statut juridique (formel/ informel), du public concerné (citoyens ordinaires/ société civile organisée), des modalités de sélection (tirage au sort, résidents, détenteurs d'un intérêt à agir, usagers, etc.) que des formes d'organisation. Rassemblés par un même intérêt pour l'analyse de ces dispositifs, leurs manifestations, leurs usages et leurs écueils, des travaux détaillés, comparatifs et (souvent) interdisciplinaires, ont permis de documenter précisément tout ou partie de ce phénomène à partir d'une réflexion centrée sur les dispositifs eux-mêmes.

Ces travaux se caractérisent en outre par une approche parfois plus prescriptive qu'analytique sur le rôle des normes, des règles et des procédures qui structurent ces espaces d'échange à géométrie variable, ainsi que sur l'apparition d'animateurs-experts de la concertation comme nouvelle catégorie d'acteurs. Des comparaisons fructueuses avec les expériences menées au Québec, dans le cadre du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement depuis 1978, ont permis de rendre compte de la spécificité des orientations privilégiées en France dans l'organisation de ces dispositifs. Enfin, une partie de ces auteurs a entamé une réflexion sur les usages politiques de la concertation, en lien avec la

---

<sup>39</sup> Charlotte Halpern, « Concertation. Négociation. Délibération », Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd, p. 155-164.

<sup>40</sup> Jean-Pierre Gaudin, *La Démocratie participative*, Armand Colin, 2007 ; Martine Revel et al., *op. cit.* ; Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Le Seuil, 2008.

transformation des formes de légitimation de l'action publique et du rôle du politique dans sa capacité à arbitrer les conflits<sup>41</sup>. Ces analyses nourrissent des travaux en cours sur le lien entre dispositifs participatifs et résolution des conflits<sup>42</sup>.

D'un point de vue conceptuel, ces analyses permettent de rendre compte d'une partie des dynamiques impulsées par le Grenelle. Ce dispositif introduit en effet un collectif inédit nommé « gouvernance à cinq », et se réfère explicitement aux expériences participatives. Les documents introductifs au Groupe V (« Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances ») comportent cette formule qui sera régulièrement reprise : « En ces domaines (environnement, développement durable) les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leur point de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et qu'il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative ». On trouve aussi l'expression de « démocratie écologique ... recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs ».

Pourtant, ne serait-ce qu'en raison de la configuration d'acteurs retenus, le Grenelle de l'environnement s'apparente plus à une concertation institutionnelle qu'à une forme de « démocratie du public<sup>43</sup> », ou de « démocratie participative<sup>44</sup> », hypothèse qui sera explorée en détails dans le volet « Acteurs » de ce rapport de recherche. La participation dans le Grenelle apparaît en effet limitée. Le Grenelle est composé de groupes plus ou moins cohérents qualifiés de « parties prenantes » (associations écologistes, syndicats salariés et patronaux, collectivités locales, experts publics). Atypique par son ampleur, le Grenelle s'inscrit en continuité avec les démarches de « l'économie concernée » mises en place par

---

<sup>41</sup> Notamment les travaux de Cécile Blatrix, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97-119 ; « Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 79-102.

<sup>42</sup> Voir les réflexions pilotées par Jean-Michel Fourniau et Francis Chateaufort dans le cadre du séminaire « De l'alerte au conflit – Logiques argumentatives et trajectoires des mobilisations », EHESS, année 2011-2012 : [http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108:de-lalerte-au-conflit&catid=53:programme-seminaire](http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=108:de-lalerte-au-conflit&catid=53:programme-seminaire) ; le projet de recherche en cours de Jean-Michel Fourniau dans le cadre du programme CDE, « La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels », APPR 2008 :

[http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=78](http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=78) ; et enfin, le projet ANR « Parthage : Participation démocratique et Recherche coopérative : Traduction, Hybridation et Apprentissage dans la Gouvernance et l'espace public de l'Environnement », au sein duquel Martine Revel mène une recherche sur le Grenelle de l'environnement, et plus particulièrement sur le groupe 5 et l'intergroupe déchets.

<sup>43</sup> Bernard Manin, « La démocratie du public », *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996, p. 279-303.

<sup>44</sup> Sandrine Rui, *La Démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 ; Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, op. cit.

François Bloch-Lainé au Commissariat général du plan dans les années 1960. L'idée était d'associer des représentants de la société civile (syndicats patronaux et de salariés et quelques associations) et de les confronter à des experts en vue de l'identification des besoins à long terme et au choix de mesures<sup>45</sup>. Le Grenelle de l'environnement reprend ce schéma en plaçant au centre des divers groupes de travail les associations environnementalistes et les syndicats salariés et patronaux. L'originalité a été de les compléter par un collège de représentants des collectivités locales (à la fois des acteurs politiques et metteurs en œuvre des politiques environnementales). Enfin, le collège État désigne, de façon plus floue, un groupe d'experts choisis pour une compétence environnementale spécifique. Le « public » n'y sera associé que sous une forme secondaire, l'impact des débats locaux sur les choix terminaux a été marginal<sup>46</sup>. Cela nous a donc conduits à mobiliser les travaux consacrés à la « démocratie sociale », complémentaire de la « démocratie représentative » par l'appel à des groupes intermédiaires non politiques (à une exception près) pour rendre compte des phénomènes observés empiriquement.

### *1.1.3 Les approches en termes de représentation des intérêts sociaux*

Le Grenelle de l'environnement se situe en effet au croisement d'une tradition classique d'administration consultative sur une base corporatiste (Conseil économique et social) et d'une volonté de renouvellement des formes de concertation des intérêts sur une base territoriale élargie ou thématique (Commission nationale de débat public ou Conseil national de développement durable). Plus précisément, le Grenelle de l'environnement peut être considéré comme l'un de ces multiples espaces formels et/ou informels, ponctuels et/ou permanents de représentation des intérêts sociaux organisés, qu'il s'agisse d'intérêts socio-économiques ou de groupes sociaux spécifiques, et rassemblés sous le terme de « société civile organisée<sup>47</sup> » dont la prise en compte a nourri les analyses en termes de néo-corporatisme<sup>48</sup>. Particulièrement présente dans l'analyse de l'action publique, ces travaux rendent compte de l'institutionnalisation des relations entre l'État et les groupes d'intérêts

---

<sup>45</sup> Dominique Bourg, « Le Grenelle Environnement ou la consécration politique de la préoccupation environnementale », *Regards sur l'actualité*, « Le Grenelle de l'environnement », n° 338, 2008, p. 59-71.

<sup>46</sup> Réalisation de 28 débats publics régionaux en octobre 2007 organisés par les préfets et mise à disposition d'un site web de recueil de propositions entre le 28 septembre et 14 octobre 2007.

<sup>47</sup> Beate Kohler-Koch, "The Organization of Interests and Democracy in the European Union", Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Rowman and Littlefield, 2007, p. 255-271; Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan, 2000.

<sup>48</sup> Gerhard Lehbruch and Philippe Schmitter (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979; Philippe C. Schmitter, (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of politics*, 36 (1), p. 86-131.

sectoriels dans le cadre d'espaces de négociation tels que le Conseil économique et social, le Commissariat général au Plan en France<sup>49</sup>.

Récemment, l'extension de cette forme de représentation des intérêts à des groupes sociaux spécifiques (jeunes, résidents étrangers, etc.) et à des intérêts porteurs d'une cause (communautaire, religieuse, territorialisée, etc.<sup>50</sup>) a alimenté les réflexions en termes de gouvernance, cette évolution étant analysée comme le signe d'une perte de centralité des États et du rapport capital-travail dans la structuration des intérêts sociaux<sup>51</sup>. Bien qu'ils rendent compte des différences qui caractérisent ces modèles de représentation des intérêts, ces travaux consacrés à la « démocratie sociale » montrent que ces espaces de négociation plus ou moins formalisés contribuent à l'émergence d'un ensemble de règles, de procédures, de normes formelles et informelles qui structurent, sur la moyenne durée, les processus d'agrégation des intérêts et de résolution des conflits. Ces auteurs soulignent cependant les risques en termes de confiscation des pouvoirs dont ces modes de représentation sont porteurs, du fait de leur faible dimension représentative.

De ce point de vue, il semble que le dispositif du Grenelle de l'environnement se différencie des cadres de négociation traditionnelle binaires (syndicats patronaux/de salariés, État/associations, experts/profanes). Le pluralisme de la représentation organisé par le Grenelle de l'environnement, le mode de conduite non-autoritaire des groupes par des personnalités à large légitimité et les dynamiques d'échange ainsi autorisées ont eu un double effet. D'une part, malgré la complexité du travail et sa réalisation intensive (dix semaines effectives), tous les participants sont restés engagés jusqu'au bout et aucun point de vue dissident n'a été émis. D'autre part, un certain nombre d'énoncés ont été produits et dotés d'une certaine valeur performative. Même si, au bout de quatre ans, la mise en œuvre des dispositions, leur traduction législative et surtout leur intégration dans les pratiques restent très inégales, les conclusions du Grenelle de l'environnement sont devenues un « passage obligé » pour toute formulation de programmes de développement durable, et cela, sans doute

---

<sup>49</sup> Jack Hayward and Michael Watson (eds.), *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian experience*, London, Cambridge University Press, 1975, p. 1-21.

<sup>50</sup> Pour un état des lieux exhaustif, voir Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

<sup>51</sup> Renate Mayntz, "Governing Failures and the Problem of Governability", Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, p. 2-20; Renate Mayntz, "From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies", Papier présenté à la Summer Academy on IPP, Wuerzburg, September 7-11, 2003 ; Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », François, d'Arcy et Luc Rouban, *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Jacques, Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.



pour quelques années encore. Cependant, la complexité du dispositif, l'empilement de groupes au périmètre et à la composition variables sont en eux-mêmes indicatifs d'une façon de gouverner par la prolifération et la mobilité. Ces pratiques feront l'objet d'une analyse plus précise dans le cadre de ce rapport.

Ainsi, le Grenelle de l'environnement apparaît comme un dispositif hybride, qui emprunte, de manière originale, à trois traditions distinctes : 1) la « démocratie administrative », comme forme d'opérationnalisation du droit à l'information et à la participation du public, 2) la « démocratie du public », comme une forme spécifique de mobilisation du public grâce à l'ouverture d'espaces politiques autonomes qui se caractérisent par un ensemble de règles, de normes et de procédures spécifiques, et enfin, 3) la « démocratie sociale », qui renvoie aux formes de représentation de la société civile organisée au sein de l'appareil politico-administratif d'État dans la cadre de la production de l'action publique. L'analyse sociolinguistique du mot « Grenelle » semble confirmer cette hypothèse de départ comme le montre l'analyse de Denis Barbet, à laquelle nous avons apporté une attention toute particulière dans le cadre de ce projet de recherche (voir Encadré).

### L'apport d'une analyse sociolinguistique et historique du mot « Grenelle<sup>52</sup> »

Pour l'auteur, spécialiste d'analyses sociolinguistiques, « le Grenelle » est une « autonomase discursive », c'est-à-dire un terme non lexicalisé, un mot qui n'est pas encore devenu un nom commun<sup>53</sup>.

Son objectif est d'étudier les mots en politique et à la politique. Il considère que les processus politiques ont une dimension lexicale majeure. Ils permettent, comme dans le cas présent, de mettre en équivalence des événements. Ainsi, depuis « le Grenelle » historique de 1968, Barbet distingue 150 autres formes distinctes. Pour leur très grande majorité, il s'agit de demandes de concertation adressées par des groupes aux autorités publiques. Il montre aussi l'importance du phénomène d'amnésie historique : l'invocation « d'un Grenelle » se faisant le plus souvent comme une démarche innovante et non comme la reprise d'une modalité de négociation ayant déjà fait ses preuves.

Avant 2007 (date du Grenelle de l'Environnement), Barbet dénombre 5 « Grenelles » : Protection sociale (1983), retraite (1990), « Grenelle à froid » d'Édouard Balladur avec les partenaires sociaux (1993), Santé (2001), Chasse (2001). Après 2007, il en compte 8 : Ondes électro-magnétiques, Mer, Haut débit, Presse, Insertion sociale et 2 exemples locaux (comme à Auzonnet dans le Gard). À partir de là, Barbet identifie les points communs de ces dispositifs dits « Grenelle » :

1) *Une co-production État-société* : le mot est surtout utilisé dans la première période (avant 2007) par les syndicats afin de demander aux pouvoirs publics une participation sur un enjeu d'actualité sensible ou controversé (évolution de la protection sociale). Il est, dans la période récente, surtout invoqué par les ONG mais dans un but équivalent. Symétriquement, les autorités utilisent le terme pour désigner un processus de recherche de réponse politique à un problème débattu publiquement comme une situation problématique (devenir de la presse, politique d'insertion sociale) et, parfois, objet d'affrontements divers ou de réponses hétérogènes (ondes électro-magnétiques). Cette co-production pose régulièrement le problème de l'appréciation de la « représentation » des groupes ou positions appelées à la concertation. Le débat oppose régulièrement les partisans d'une « représentativité » quantitative (nombre d'adhérents) à ceux qui défendent une conception plus qualitative de la « capacité » des groupes « à représenter » un intérêt spécifique, ou une dimension méconnue de l'intérêt général. Cette co-production conduit sur le modèle des négociations internationales à la recherche d'un consensus. Le principal est d'y aboutir à un compromis ce qui exige souvent des ajustements importants des membres, d'autant plus importants en fonction de leur diversité. Enfin, cette co-production est régulièrement critiquée pour ses effets de brouillage des repères partisans traditionnels et donc ses risques de dépolitisation des débats.

2) *Une rhétorique de l'innovation* : l'invocation d'un Grenelle signifie d'abord une volonté de rupture soit avec une indifférence publique à un enjeu, soit avec le mode traditionnel de traitement d'une question. Appeler à un Grenelle c'est vouloir dépasser un blocage, en cela il y a bien une continuité (même implicite) avec le modèle historique de 1968. L'appel à une telle concertation est aussi pour les acteurs qui en sont les porteurs une façon de se démarquer de concurrents, d'afficher une capacité à traiter une question sur un mode différent de ce qui a été réalisé jusque-là. La revendication d'une telle concertation est également interprétée comme une façon de renouveler le néo-corporatisme en redistribuant les pouvoirs de représentation. Il en a été ainsi lors du « Grenelle environnement » durant lequel la demande pré-négociée par les associations environnementales de pouvoir entrer au Conseil économique et social<sup>54</sup> (et demeurée continue tout au long du processus) a été un enjeu central. L'entrée en concertation et leur participation active à une concertation limitée dans le temps a été conditionnée par un engagement beaucoup plus large des autorités politiques : la réforme de la composition d'une institution nationale ayant un rôle continu. Cela explique une partie des rapports complexes entre les ONG et les syndicats qui étaient les seuls jusque-là à avoir un monopole de la représentation. La revendication des ONG pouvait les plaçait en concurrence au sein du Grenelle. C'est finalement une forme de coopération qui a prévalu, même si des nuances ont existé dans les positions des centrales syndicales<sup>55</sup>. Finalement les concertations de type « Grenelle » ou revendiquant ce label partagent l'objectif assez large de rattrapage d'un déficit politique. Ce trait est, en particulier, commun au modèle historique de 1968 et au « Grenelle environnement » de 2007 où s'énonçait la volonté politique de sortir des clivages considérés comme stériles de l'écologie « à l'ancienne ».

<sup>52</sup> Denis Barbet, *Grenelle : histoire politique d'un mot*, Rennes, PUR, 2010.

<sup>53</sup> Méthodologiquement Denis Barbet a constitué un très vaste corpus de presse, à partir de tous les journaux nationaux, la presse syndicale, cela complété par une recherche lexicale sur Factiva et Google. Il a mené sur ce corpus une analyse de discours en classant les occurrences et leurs contextes.

<sup>54</sup> Devenu en juillet 2008 par une réforme constitutionnelle *Le Conseil économique, social et environnemental*, 33 membres siègent au titre de la protection de la nature et de l'environnement. Voir aussi la loi organique du 28 juin 2010.

<sup>55</sup> La CFDT s'estimait relativement bien équipée sur les questions environnementales et a joué de façon relativement autonome. La CGT au contraire était en situation inverse et a eu davantage d'échanges avec les ONG pour fixer les positions à soutenir.

#### 1.1.4 Les approches en termes de « fiction politique »

Enfin, compte-tenu de l'attention politique et médiatique continue autour de ce dispositif, et des multiples émotions qu'il a suscitées depuis son introduction, nous avons privilégié une quatrième approche permettant d'appréhender la dimension performative des discours produit dans, autour et contre le Grenelle de l'environnement<sup>56</sup>. Le vocabulaire des promoteurs du Grenelle de l'environnement ne lésine pas avec les références à la rupture et à l'innovation. Dans son discours conclusif, le président Sarkozy parle de « pari d'une Révolution écologique » et d'un « New Deal écologique<sup>57</sup> ». L'argumentaire remis aux membres des Groupes met l'accent sur deux aspects. Tout d'abord : « le Grenelle Environnement réunira pour la première fois l'État 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 ». Ensuite, une force particulière est donnée aux conclusions qui seront tirées des travaux des Groupes : « le Grenelle de l'environnement sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables<sup>58</sup> ». D'une manière plus générale, ce discours s'inscrit dans la continuité des discours de campagne tenus par le candidat Sarkozy sur le thème de « l'urgence écologique<sup>59</sup> », qui constitue autant d'occasion d'affirmer la dimension politique et personnelle qu'il entend conférer au traitement de ces enjeux<sup>60</sup>.

À l'inverse, ce même discours de rupture combiné avec l'engagement marqué de l'exécutif et une attention médiatique sans précédent justifient aussi les nombreux discours critiques énoncés à l'encontre de ce dispositif, que ce soit pour en dévoiler le caractère superficiel, annoncer son faible impact sur les orientations politiques ou encore fustiger le choix et la sélection des participants. Ces critiques sont-elles uniquement formulées par les absents et les exclus du Grenelle ? Cette piste a été explorée de manière plus approfondie dans le cadre de ce travail de recherche, mais retenons pour le moment trois grands types de critiques qui ont été confrontées par la suite à l'épreuve de nos observations empiriques. Dans un premier temps, ce sont surtout les spécialistes de la haute administration, tenus en grande

<sup>56</sup> Sur les approches discursives, voir Maarten A. Hajer, *The Politics of the Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press, 1997; Franck Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>57</sup> Discours du président de la République du 21 mai 2007.

<sup>58</sup> Sur une analyse détaillée, Cf. Daniel Boy, *op. cit.*, note 5.

<sup>59</sup> Discours de Nicolas Sarkozy, 31 janvier 2007, Signature du Pacte écologique.

<sup>60</sup> Charlotte Halpern, *op. cit.*

partie à l'écart du processus<sup>61</sup> qui ont formulé la première salve. Certains rayent « les élucubrations » des groupes qu'ils jugent soit irréalistes (rénovation thermique de tous les bâtiments publics d'ici cinq ans), soit répétitives (l'idée d'État exemplaire en matière écologique) figure dans la Stratégie nationale de développement durable de 2003 ; l'exigence de transparence des décisions est contenue dans la Convention d'Aarhus<sup>62</sup>), soit inadéquates (car ignorant les processus en cours, en particulier la mise en conformité avec les normes européennes<sup>63</sup>). À en croire ces spécialistes, le Grenelle de l'environnement ne serait rien d'autre qu'un travail d'amateurs.

Le second regard critique est porté par les parlementaires. Certains élus rejoignent le point de vue des spécialistes : « À trop ignorer les lois et règlements en place, les groupes de travail enfoncent parfois des portes ouvertes... Il va falloir trier » (Jean-Louis Léonard, UMP). Cette affirmation serait en contradiction avec les critiques formulées par la suite par Michel Prieur dans son analyse critique des Lois Grenelle 1 et 2, qui démontrent l'absence de tri opéré par les parlementaires par la suite. Globalement, les élus ont manifesté leur circonspection lors des débats organisés devant les deux assemblées les 3 et 4 octobre 2007. Divers intervenants de la majorité ont regretté ostensiblement de ne pas avoir eu de « place dans ce grand débat public » et que les partis politiques n'aient pas été considérés comme des « parties prenantes comme les autres ». La métaphore annonçant une concrétisation délicate a été plusieurs fois reprises : « La phase de vol du Grenelle de l'environnement se passe bien, [...] Notre rôle est de préparer l'atterrissage qui va avoir lieu de nuit et par gros temps » (Jean-Louis Léonard, UMP). Au-delà des clivages partisans, les élus veulent « confronter les mesures proposées au bon sens ». Le parcours parlementaire du Grenelle de l'environnement s'annonçait comme une deuxième étape délicate.

Enfin, un troisième type de critique a été formulé par des acteurs associatifs. Rares étaient ceux qui au départ n'avaient pas adhéré au Grenelle. Un contre-Grenelle de l'environnement (opposé à ce « Munich de l'écologie ») organisé à Lyon le 6 octobre 2007

---

<sup>61</sup> Certains ont toutefois assuré le secrétariat général des groupes en mettant en forme avec les présidences, et de manière déterminante, les propositions des membres.

<sup>62</sup> Signée en 1998 et entrée en vigueur en 2001, Cf. l'article 4 sur l'accès à l'information. Le principe figure aussi dans la directive de l'Union européenne de 1990 (transposée en France en 1999) et aujourd'hui dans la Charte de l'environnement.

<sup>63</sup> Par exemple, la France aurait dû transposer dès janvier 2006 la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments de 2002, renforcée en 2006 par une seconde directive sur le « plan d'action pour l'efficacité énergétique »... Le Grenelle de l'environnement aurait donc, en l'espèce, une directive de retard !

n'a réuni que quelques centaines de participants<sup>64</sup>. L'accord final en octobre suscite une large adhésion dont celle du leader de la Confédération paysanne, José Bové. Le ton général s'est durci lorsque a été connu le contenu de la loi Grenelle 1 et au vu des débats parlementaires. Les associations impliquées dans le processus annoncent le 6 décembre 2007 qu'elles suspendent leur participation au suivi et estiment « n'avoir pas été associées aux premières mesures du Grenelle de l'environnement [...] Le ministère de l'Agriculture et celui des Finances reprennent du poil de la bête. » (Yannick Jadot porte-parole de l'Alliance<sup>65</sup>). Selon France Nature Environnement, « l'Administration n'est plus une force pour le politique mais un frein », et d'autres ressentent comme « un goût de revanche chez les grands corps et dans les ministères » (Fondation Nicolas Hulot<sup>66</sup>). Mais quelques jours plus tard, rassérénées par le ministre, les associations reprennent place au comité de suivi et des rencontres mensuelles sont décidées. Les adeptes de la décroissance sont plus virulents : « Entre les propositions initiales et le texte final [...] les ONG se sont vu confisquer le processus. Instrumentalisées au service de décisions dans lesquelles elles n'auront pas le dernier mot, elles sont devenues les témoins passifs d'arbitrages technocratiques pris en réunions interministérielles par des hauts fonctionnaires et des acteurs économiques, pollueurs et bétonneurs d'hier et d'aujourd'hui<sup>67</sup> ». Paul Ariès parle de « faillite des ONG » : « Le faux nez du Grenelle de l'environnement est donc visible depuis des mois même par ceux qui se sont laissés abuser par les bises de la secrétaire d'État Nathalie Kosciusko-Morizet. Le Grenelle de l'environnement est comme Janus, il a en fait deux visages : celui du *greenwashing* qui donne l'illusion qu'on ferait enfin de l'écologie et celui du « capitalisme vert » qui promet qu'après avoir fait des affaires en bousillant la planète, on en fera tout autant en adaptant l'environnement aux catastrophes attendues<sup>68</sup> ». Le porte-parole des Verts déclare en octobre 2008 : « Le Grenelle de l'environnement est un épiphénomène déjà loin des soi-disant « révolution » ou « mutation » promis par Borloo [...] Après le travail titanesque des associations pour le GE et devant l'enjeu planétaire que nos choix induisent aujourd'hui, le souriceau qui vient de naître n'est guère plus qu'une politesse faite à l'environnement<sup>69</sup> ».

---

<sup>64</sup> <http://contre.grenelle.info>

<sup>65</sup> Les associations critiquent les décisions sur la suspension provisoire du maïs OGM Monsanto, l'éco-pastille et le refus de l'annualisation du bonus/malus automobile.

<sup>66</sup> Gaëlle Dupont, « Des participants au Grenelle redoutent une réduction de l'ambition écologique », *Le Monde*, 19 décembre 2007.

<sup>67</sup> Agnès Sinaï, *Le Monde diplomatique*, 13 octobre 2008.

<sup>68</sup> Paul Ariès, *La Décroissance*, n° 55, décembre 2008. Dans le même sens, Fabrice Nicolino, *Qui a tué l'écologie ?*, Édition LLL, 2011.

<sup>69</sup> Anne Souyris, Communiqué *AFP*, 21 octobre 2008.

Le Grenelle, véritable innovation ou vraie illusion ? Comment confronter les contradictions inhérentes à ces différents récits ? De quelle manière rendre compte des effets d'engagement observés sur toute la durée de la dynamique impulsée par ce dispositif, et quelle réalité sociologique cet engagement recouvre-t-il ? Les différents points de vue rapidement présentés ici montrent les difficultés liées à toute entreprise de caractérisation de ce dispositif. Ces critiques fournissent l'essentiel du prêt à penser sur cette concertation tiraillée entre la valorisation d'une innovation politique et la critique d'une simulation démocratique. Mais ces différentes perspectives partagent une même impasse, celle des interactions suscitées par le Grenelle, des conditions et des dynamiques qui en ont fait la matérialité et de l'indétermination qui l'a accompagné. Alice Mazeaud a déjà montré que ces approches sont aveugles à ce qui s'est passé au cours de la concertation<sup>70</sup>. Les échanges, les confrontations, les ajustements demeurent dans une boîte noire comme s'ils étaient secondaires par rapport au postulat de l'observateur, laudateur ou critique. Pourtant, qu'il s'agisse de rendre visible la capacité innovante de la démarche ou de souligner ses diverses lacunes, un regard pragmatique sur ce processus permet de saisir ce qui a rendu possible l'accord final et informe sur son degré de robustesse. Dans ce contexte, dans notre entreprise de caractérisation du Grenelle de l'environnement, il nous est apparu utile de compléter ce passage en revue des approches consacrées au Grenelle dans la littérature et le discours avec une analyse des origines de ce dispositif.

## *2.2 Logique politique, logique de rationalisation : retour sur les origines du Grenelle de l'environnement (Charlotte Halpern)*

L'analyse des origines du Grenelle de l'environnement, et en particulier le contexte dans lequel ce dispositif a été introduit, les acteurs qui l'ont favorisé et les registres de justification développés à cette occasion explique en partie le degré élevé de politisation qui caractérise le Grenelle de l'environnement<sup>71</sup>. En effet, son introduction résulte d'une logique de *politisation* étroitement liée aux cycles de la vie politique nationale. Cette notion est

---

<sup>70</sup> Alice Mazeaud, « Le débat national sur l'avenir de l'école ou les partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 75, 2006, p. 143-162.

<sup>71</sup> Pour ce faire, nous avons particulièrement bénéficié du travail mené en parallèle dans le cadre des volets « acteurs » (exploitation de la base de données, entretiens semi-directifs avec les acteurs du Grenelle) et « discours » du projet. Une part importante de l'analyse développée ici s'appuie en effet sur le corpus presse constitué par Carole-Anne Sénit, assistante de recherche de février 2009 à mars 2010, dans l'objectif de nourrir le volet « Discours » du projet de recherche. Ces corpus de presse principalement constitués via la base de données presse Factiva ont été mis à disposition de l'ensemble des chercheurs impliqués dans le projet via l'Espace de travail collaboratif ouvert par le laboratoire Pacte. Voir à ce sujet l'annexe générale 1.

définie ici comme un processus de requalification des activités sociales par un groupe d'acteurs, qui « *résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités*<sup>72</sup> ».

Les activités de pression<sup>73</sup> développées par les associations environnementales dans le cadre d'Alliance pour la Planète et de l'initiative du Pacte écologique de la Fondation Nicolas Hulot contribuent tout d'abord à la publicisation et à la mise à l'agenda des modalités de représentation et de traitement des enjeux liés à l'environnement et au développement durable. Lancée en période de campagne électorale (élection présidentielle de mai 2007 et élections législatives de juin 2007), ces activités de pression contribuent en effet à la redéfinition des problèmes d'environnement et de développement durable, ainsi qu'à l'élaboration d'une série de propositions visant à asseoir leur prise en charge dans le cadre d'une refonte budgétaire, organisationnelle et juridique.

La mise en politique des enjeux relatifs à la représentation et le traitement des questions d'environnement et de développement durable résulte de la mobilisation d'un exécutif nouvellement élu dans une logique de renouvellement l'offre politique. Cette stratégie politique développée par Nicolas Sarkozy consiste à s'appuyer sur les questions d'environnement et de développement durable pour développer une politique d'adhésion qui dépasse l'électorat et les publics de l'UMP. Ce processus de mise en politique s'appuie à la fois sur des registres de justification structurés par une logique de compétition politique et de renouvellement de l'offre politique de l'UMP, et sur les ressources internes (expertise, liens avec le monde associatif, etc.) constituées par un ensemble d'acteurs sensibles aux questions d'environnement et de développement durable.

Enfin, l'analyse fine de ces logiques de politisation montre l'alternance entre des phases de publicisation<sup>74</sup> et de capture des enjeux liés au traitement des questions d'environnement et au développement durable, que ce soit lors de l'élaboration du Grenelle de l'environnement ou lors de sa mise en œuvre. L'alternance entre ces phases de mise en visibilité et de capture structurent l'élaboration du Grenelle de l'environnement, en tant que dispositif original, à sa mise en œuvre. Leur prise en compte permet de rendre compte de la

---

<sup>72</sup> Jacques Lagroye, *op. cit.*, p. 360.

<sup>73</sup> Voir à ce sujet Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, Armand Colin, 2006.

<sup>74</sup> Sur cette notion, voir les analyses de Claude Gilbert et Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, Recherche/Territoires du politique, 2009.

permanence d'autres formes de mobilisation et de représentation des intérêts, qui contribuent également à la définition des enjeux liés au traitement des questions d'environnement et au développement durable et aux modalités de leur mise en œuvre dans le cadre du Grenelle.

Ce degré élevé de politisation du Grenelle et de ses effets n'est cependant pas la seule caractéristique de ce dispositif, qui constitue aussi un dispositif de concertation original destiné à éclairer l'action gouvernementale et résultant de la réorganisation de l'existant. Ce dispositif se situe en effet au croisement d'une tradition classique d'administration consultative sur une base corporatiste (Conseil économique et social) et d'une volonté de renouvellement des formes de concertation des intérêts sur une base territoriale élargie ou thématique (Commission nationale de débat public ou Conseil national de développement durable). Enfin, troisième élément constitutif de ce dispositif *ad hoc*, le Grenelle de l'environnement a bénéficié de deux leviers d'action de nature exceptionnelle : la création d'un grand ministère intégré (mai 2007), suivie d'une réforme des services de l'État quelques mois plus tard, et des dispositifs de suivi de la concertation, notamment par le biais de comités opérationnels dont les travaux sont parfois encore en cours.

Ainsi, le choix consistant à introduire le Grenelle de l'environnement au début de l'été 2007 s'explique par la combinaison entre des logiques de politisation et des logiques de réorganisation de l'action publique, dont la combinaison structure la dynamique impulsée par ce dispositif de concertation, ainsi que ses effets à plus long terme.

### *2.1.1 L'émergence du Grenelle de l'environnement, fruit des négociations menées dans le cadre du Pacte écologique*

Les origines du Grenelle de l'environnement sont directement liées aux évolutions survenues au sein du mouvement environnemental français depuis 2002. Les résultats électoraux enregistrés par les Verts au cours de cette période, ainsi que le développement d'un bilan critique de leur participation au gouvernement Jospin<sup>75</sup>, contribuent progressivement à la revalorisation de la mouvance associative au sein du mouvement vert, et au renouvellement des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux<sup>76</sup>. Ainsi, l'idée selon laquelle l'entrée en politique, entendue ici comme un répertoire d'action à part entière<sup>77</sup>,

---

<sup>75</sup> Voir aussi Ferdinand Müller-Rommel and Thomas Poguntke (eds), *Green Parties in National Governments*, London, Frank Cass, 2002.

<sup>76</sup> Sur l'évolution des répertoires d'action du mouvement environnemental en France, voir les analyses de Sylvie Ollitrault, *Militer pour la planète*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

<sup>77</sup> Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*



qui consiste à privilégier la création d'un (ou plusieurs) partis politiques pour mobiliser et représenter les intérêts environnementaux, ne constitue pas l'aboutissement du mouvement environnemental mais l'une de ses dimensions, est au cœur de deux initiatives lancées au cours de l'année 2006 : Alliance pour la Planète et le Pacte écologique.

Dans ce contexte, le Grenelle de l'environnement, en tant que dispositif de représentation des intérêts environnementaux sur une base élargie à l'ensemble des acteurs sociaux et en vue de l'action politique, résulte en grande partie des débats menés au sein du mouvement environnemental, et plus précisément entre Alliance pour la Planète et le Pacte écologique. Le Grenelle de l'environnement constitue en effet une solution à un double enjeu : la publicisation des enjeux écologiques et climatiques, et la production d'une expertise pour l'action politique<sup>78</sup>. Plus précisément, en faisant clairement référence aux rendez-vous ayant officialisé un mode de gestion concertée de l'État-providence, les représentants de la cause écologiste revendiquent leur statut de troisième force politique et sociale, aux côtés des acteurs économiques et sociaux, dans les différentes instances consultatives<sup>79</sup>.

La *politisation* des questions d'environnement et de développement durable constitue un élément à part entière de la stratégie mobilisée par les tenants d'une stratégie interne et coopérative de la représentation des intérêts environnementaux pour publiciser ces enjeux et initier leur mise à l'agenda politique national. Trois éléments seront examinés successivement : la réaffirmation, courant 2006, de formes alternatives à la politisation pour mobiliser et représenter les intérêts environnementaux dans la sphère publique, le rôle de structures associatives (Alliance pour la planète, Fondation Nicolas Hulot) dans le développement et l'accumulation de ressources, l'émergence d'une forme d'action collective fondée sur une stratégie interne et coopérative.

#### *2.1.1.1 Un bilan critique des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux*

Alliance pour la Planète et le Pacte écologique marquent une volonté de rupture par rapport aux stratégies de représentation des enjeux écologiques et environnementaux par le

---

<sup>78</sup> Nous reviendrons ultérieurement sur le Grenelle comme opportunité de formalisation du rôle des associations. Cette question a été soulevée à plusieurs reprises dans les entretiens avec les représentants des ONG de l'environnement, mais aussi avec les représentants des consommateurs et des familles. Voir entretiens UNAF (29 mars 2010 et 19 avril 2010).

<sup>79</sup> Voir le travail de Pierre Lascoumes sur le Groupe de recherche 5, « Construire une démocratie écologique », dans la première partie de ce rapport ; Voir également le travail en cours de Nathalie Berny, « La démocratie écologique : parallèles français et européen », intervention dans le cadre de la Journée d'étude INTER-CENTRES « Gouvernance et délibération », Sciences Po Bordeaux/SPIRIT, 26 mai 2009.

mouvement environnemental français, principalement constitué de groupes dotés du statut d'associations loi 1901. D'abord portés par des formes de mobilisation isolées, visant à promouvoir le respect de la nature sous toutes ses formes, ces revendications se sont ensuite inscrites au sein d'un mouvement plus vaste, principalement dirigé à l'encontre du développement de l'énergie nucléaire, mais visant également à mettre en cause le caractère centralisé du pouvoir politique et le poids des intérêts sectoriels sur les choix politiques nationaux<sup>80</sup>. Il s'agissait pour ces pionniers d'imposer les questions écologiques sur la scène politique, avec le maximum de visibilité, pour promouvoir des enjeux occultés par le système politique et institutionnel traditionnel. Plusieurs activités de pression ont été développées dans ce contexte, relevant d'une stratégie que l'on peut qualifier d'externe ou de non-coopérative, c'est-à-dire ne cherchant pas avant tout à établir un lien de confiance avec les pouvoirs publics, mais plutôt à faire pression de l'extérieur sur les pouvoirs publics et l'opinion publique pour influencer l'évolution des mentalités. Ces activités de pression résultent de la combinaison entre trois répertoires d'action. Tout d'abord, *la protestation*, qui consiste à « faire nombre » pour arguer de sa représentativité et donc de sa légitimité, et se manifeste par l'investissement des lieux publics, l'organisation de manifestations, l'envoi de pétitions, le boycott, et parfois par des actions violentes, bien que celles-ci soient restées relativement limitées en France en comparaison avec la situation observée à l'étranger. À cela s'ajoute la *juridicisation*, qui consiste pour un groupe d'intérêt à recourir au droit pour représenter ses intérêts et influencer l'évolution de la réglementation : les associations écologistes y ont eu amplement recours, avec un certain succès<sup>81</sup>. Enfin, le choix de l'entrée en politique, développée au début des années 1980, qui amena une partie du mouvement environnemental à entrer dans le jeu politique et institutionnel à travers la création de partis politiques<sup>82</sup>, tandis que nombre d'acteurs historiques du mouvement environnemental faisaient le choix de rester en dehors du jeu politique institutionnel.

Parallèlement à ces activités menées indifféremment du calendrier politique national, des actions ponctuelles ont été mises en place avant chaque rendez-vous électoral, de façon à faire pression directement sur les candidats ou indirectement via la mobilisation de l'opinion

---

<sup>80</sup> Graeme Hayes, *Environmental Protest and the State in France*, New York, Palgrave Macmillan, 2002; Jan-Willem Duyvendak, *The Power of Politics: New Social Movements in France*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1995.

<sup>81</sup> Pierre Lascoumes, *L'Éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.

<sup>82</sup> Guillaume Sainteny, *L'Introuvable écologisme français*, Paris, PUF, 2000 ; Cole Alistair and Doherty Brian, « France : *Pas comme les autres* – the French Greens at the crossroads », Dick Richardson and Chris Rootes, (eds.), *The Green Challenge: the Development of Green Parties in Europe*, London, Routledge, 1995, p. 45-65; Benoît Rihoux, *Les Partis politiques : organisations en changement*, Paris, L'Harmattan, 2001.

publique<sup>83</sup>. Ces initiatives (interventions dans le débat public, organisation de campagnes de communication, envoi de pétitions et de lettres aux candidats afin de recueillir leur engagement solennel, opérations coup de poing, etc.) visent avant tout à capter l'attention de l'opinion publique et à peser sur le jeu des alliances politiques. Mis à part le cas exceptionnel que représentent les élections législatives de 1997, au cours de laquelle 7 députés écologistes ont été élus directement en lien avec la mobilisation menée en circonscription contre de grands projets d'infrastructures<sup>84</sup>, ces actions entreprises en période de campagne électorale auprès de la population n'ont pas directement influencé l'élection de candidats du parti des Verts<sup>85</sup>.

Ces activités de pression, principalement de forme externes et non-coopératives, ont accompagné et accéléré le développement de la politique française de l'environnement. Ce faisant, des liens soutenus dans le temps se sont développés avec les pouvoirs publics, avec le ministère de l'Environnement au niveau national, mais surtout lors de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local<sup>86</sup>. Pourtant, ces activités de pression n'ont que faiblement accru la participation de ces groupes dans les instances nationales liées à la protection de l'environnement (Conseil national de protection de la nature, Commission supérieure des sites, Conseil supérieur des installations classées et Conseil de l'information sur l'énergie nucléaire). Cette insertion dans les structures légitimes du pouvoir décisionnel prend essentiellement la forme de réunions irrégulières, organisées autour d'une question précise, et non d'un véritable système de corporatisme sectoriel<sup>87</sup>. Ainsi, les intérêts environnementaux ne figurent pas parmi les principaux intérêts économiques et sociaux représentés au sein d'instances nationales à visée généraliste comme le Conseil économique et social.

#### *2.1.1.2 Alliance pour la Planète : une plate-forme de coordination des associations environnementales*

La création d'Alliance pour la Planète résulte en partie du bilan critique dressé par le mouvement associatif au terme de trois décennies de mobilisations. Sa création s'inscrit dans un processus visant à réaffirmer le rôle du mouvement environnemental non politique comme

---

<sup>83</sup> Sylvie Ollitrault, *op. cit.*

<sup>84</sup> Graeme Hayes, *op. cit.*

<sup>85</sup> Daniel Boy, « L'écologie au pouvoir », Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote surprise : les élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 207-221. [ISBN 978-2-7246-0734-5]

<sup>86</sup> Pierre Lascoumes, *op. cit.* ; Joseph Szarka, *The Shaping of Environmental Policy in France*, New York, Berghahn Books, 2001.

<sup>87</sup> Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*, p. 142.

forme alternative de représentation et de mobilisation des intérêts environnementaux. Autrement dit, la création d'un ou plusieurs partis politiques ne constitue pas une fin en soi. La recrudescence de ses membres<sup>88</sup> et le renouvellement des militants et des modes d'action<sup>89</sup> constituent par ailleurs autant de preuves du dynamisme et de la vitalité du mouvement associatif dans les années 2000. Cela étant, la capacité à l'action collective au niveau national, dans un objectif de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux, soulève des enjeux spécifiques de coordination. L'extrême vitalité du mouvement doit en effet être relativisée à l'aune de trois critères : tout d'abord, ces associations ont une durée de vie courte ; ensuite, la majorité de leurs membres sont actifs mais elles ne disposent pas d'un réservoir important d'« agents dormants » pouvant être mobilisés pour des opérations de plus grande envergure ; enfin, ces associations sont surtout organisées au niveau local, autour de projets locaux clairement identifiés (voir aussi Hayes, 2001).

Dans ce contexte, la création d'Alliance pour la Planète constitue une solution aux enjeux de coordination que soulèvent l'élaboration et la mise en œuvre d'une action collective au niveau national. Créée en mars 2006 par les principales organisations environnementales actives en France (WWF France, Greenpeace France, Amis de la Terre France, France Nature Environnement, etc.), Alliance pour la Planète est conçue comme une plate-forme d'action commune, « *un tremplin de propositions et d'initiatives* » pour reprendre les termes du Manifeste fondateur<sup>90</sup>. Le choix d'une démarche visant à rassembler les associations environnementales françaises au sein d'une plate-forme commune est plus particulièrement soutenu par les bureaux français des principales ONG environnementales d'envergure internationale, à l'image de processus en cours à l'échelle internationale et européenne. S'inspirant des formes de représentation des intérêts développées par les ONG environnementales auprès des organisations internationales et dans le cadre de négociations ponctuelles depuis le Sommet de la Terre à Rio (1992<sup>91</sup>), des plates-formes d'ONG environnementales se constituent au même moment dans tous les États européens et à Bruxelles afin de dépasser la logique concurrentielle qui caractérisait jusqu'alors les relations entre associations environnementales

---

<sup>88</sup> Martine Barthélemy, *Les Associations : un nouvel âge de participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

<sup>89</sup> Sylvie Ollitrault, *op. cit.*

<sup>90</sup> Manifeste de l'Alliance pour la Planète : <http://www.lalliance.fr/xmedia/doc/Lalliance-Manifeste.pdf>

<sup>91</sup> Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda (eds), *Non-State Actors in International Relations*, Adlershot, Ashgate, 2001.

et d'impulser une logique de coordination, tant dans les activités de veille que de production d'expertise en fonction de leurs domaines de spécialisation respectifs<sup>92</sup>.

Cette organisation-parapluie dispose ainsi d'un faible degré d'autonomie par rapport à ses membres fondateurs, et vise essentiellement à renforcer la capacité de coordination des actions menées par les quelque 300 organismes partenaires, notamment dans l'objectif de préparer les négociations internationales sur le changement climatique et de peser sur les orientations nationales en la matière. Autrement dit, le choix visant à la constitution d'une organisation parapluie permet la constitution d'un socle commun aux différents organismes membres, tout en leur garantissant leur autonomie d'action et donc le maintien de relations concurrentielles. La littérature sur les mouvements sociaux montre de ce point de vue que les organisations parapluie ne sont pas dotées du statut de porte-parole des groupes qu'elles fédèrent et n'ont pas non plus vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics nationaux<sup>93</sup>. Dans leur forme la plus élémentaire, elles remplissent un rôle de coordination, mais dans leur forme la plus aboutie, elles peuvent aussi contribuer à l'intégration progressive des structures organisationnelles, des budgets et des activités en fonction du degré d'intensification des modes de coopération autour d'un socle identitaire commun. L'initiative pour le Pacte écologique s'appuie sur les formes de coopération nouées dans le cadre d'Alliance pour la Planète pour développer une forme de mobilisation des intérêts qui dépasse les frontières du seul mouvement environnemental.

### *2.1.1.3 L'initiative du Pacte écologique : intensification et extension d'une logique de coopération*

Lancé à l'automne 2006, le Pacte écologique résulte d'une initiative de la Fondation Nicolas Hulot, également membre d'Alliance pour la Planète, en pleine campagne pour les élections présidentielle et législatives de 2007. Entendu comme une activité de pression à part entière qui ne fait pas l'unanimité au sein d'Alliance pour la planète, et plus largement, du mouvement environnemental français, le Pacte écologique contribue à placer l'écologie au cœur de la campagne politique, en s'adressant directement aux candidats tout en prenant l'opinion publique à témoin. Le Pacte écologique est ainsi conçu comme un groupe de

---

<sup>92</sup> Christopher A. Rootes, "The Europeanisation of Environmentalism", Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (dir.), *op. cit.*, p. 377-404 ; Sonia Mazey and Jeremy Richardson, "Environmental groups and the European Community : challenges and opportunities", Andrew Jordan (ed.), *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, 2<sup>nd</sup> ed., Londres, Earthscan, 2005, p. 106-121.

<sup>93</sup> Donatella Della Porta and Mario Diani, *Social Movements: an Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, Blackwell Publishers, 2006.

pression, c'est-à-dire « *une entité cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public*<sup>94</sup> », et non comme un parti politique. La capacité de mobilisation des intérêts environnementaux dans le cadre de l'initiative du Pacte écologique montre aussi la permanence d'un mouvement environnemental non politique, marqué par la diversification de ses activités de pression et le recours à des stratégies d'influence empruntées aux groupes d'intérêts économiques de manière similaire aux évolutions observées aux échelles internationales et européennes<sup>95</sup>. Les activités développées dans ce cadre sont de deux ordres. Elles visent tout d'abord à publiciser les questions d'environnement et de développement durable pour les placer au cœur de l'agenda politique et gouvernemental français : cela explique le moment choisi pour lancer l'initiative (la période de campagne), la mise en avant de la personnalité de Nicolas Hulot et la forte médiatisation des activités développées dans ce cadre. À cela s'ajoutent des activités de production d'expertise et de consultation, ou plus exactement la production de savoirs en vue de l'action politique (*lobbying*). Le développement de ces deux types d'activités dans le cadre du Pacte écologique contribue progressivement à dessiner les contours d'une stratégie interne et coopérative de la représentation des intérêts environnementaux. Après avoir présenté ces deux types d'activités plus en détail, nous reviendrons sur leurs effets en termes de *politisation* des questions d'environnement et de développement durable.

Les activités développées dans le cadre du pacte écologique relèvent essentiellement du *grassroots lobbying*, et articulent des actions empruntant à la fois au répertoire de la protestation, de l'expertise et de la consultation. Cette combinaison originale remplit un double objectif : s'adresser aux pouvoirs publics pour revendiquer une participation plus directe à l'élaboration des politiques publiques, influencer l'opinion publique afin de susciter une prise de conscience, une évolution des mentalités et à terme une adaptation des comportements.

Ainsi, le Pacte écologique développe principalement des activités visant à l'accumulation progressive de ressources en vue de la publicisation des enjeux d'environnement et de développement durable. Ces activités permettent en effet d'organiser l'adhésion la plus large possible à l'initiative pour « faire nombre », et contribuent à mettre en scène la légitimité et la représentativité de la cause écologique et climatique, tant auprès des

---

<sup>94</sup> Emiliano Grossman (dir.), « Lobbying et vie politique », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 918, 2005, p. 6.

<sup>95</sup> Russel J. Dalton, Steve Recchia and Robert Rohrschneider, "The Environmental Movement and the Modes of Political Action", *Comparative Political Studies*, 36 (7), 2003, p. 743-771.

pouvoirs publics et des acteurs économiques, que de l'opinion publique d'une manière plus générale<sup>96</sup>. Un premier type d'activité relève de l'interpellation directe des pouvoirs publics, et en particulier des candidats et élus, tout en restant dans un mode conventionnel et non violent<sup>97</sup> : envoi de courriers (Lettre ouverte au futur président de la République, 7 novembre 2006), signatures de pétitions, rassemblements (au Trocadéro, le 1<sup>er</sup> avril 2007), etc. Par ailleurs, ces activités sont mises en scène grâce à un degré élevé de médiatisation du Pacte écologique, qui repose très largement sur la notoriété de Nicolas Hulot et la connaissance du monde audiovisuel qu'il a développé dans le cadre de sa carrière radiophonique puis audiovisuelle. Nicolas Hulot multiplie par ailleurs les interventions télévisées et dans la presse nationale (quotidiens, hebdomadaires, etc.<sup>98</sup>) à partir du lancement du Pacte écologique en novembre 2006. Sa notoriété au sein de l'opinion publique est ainsi mise au service de la « grande cause » que constituent les enjeux écologiques et climatiques et permet de laisser planer le doute quant à son éventuelle entrée en politique au cas où les candidats ne respecteraient les engagements pris dans le cadre du pacte écologique. Les contacts développés par Nicolas Hulot en tant qu'animateur de l'émission *Ushuaïa* présentée sur TF1 et que président de la Fondation Ushuaïa (créée en 1990) permettent également d'associer les acteurs économiques à l'initiative et d'obtenir leur soutien dans le cadre des activités développées par la Fondation.

Le maintien d'activités relevant du répertoire de la protestation vise principalement à ancrer l'initiative du Pacte écologique dans la société civile. Malgré le suspense entretenu par Nicolas Hulot jusqu'en janvier 2007, l'option consistant à se déclarer lui-même candidat ou à transformer son initiative en parti politique est abandonnée<sup>99</sup>. Cette initiative reste ainsi à la frontière entre l'arène politico-électorale et la société civile<sup>100</sup>, l'objectif n'étant pas l'exercice du pouvoir ou la participation directe à l'exercice du pouvoir, et aucun candidat n'est nommé pour les rendez-vous électoraux de 2007<sup>101</sup>. Ce choix est légitimé au nom du caractère apolitique et non-partisan des enjeux écologiques et climatiques, dans la lignée de la

<sup>96</sup> Décompte du nombre de personnes signataires du Pacte, organisations de manifestations sur tout le territoire français, au cours desquelles un échantillon représentatif des signataires est invité comme, par exemple, place du Trocadéro, à Paris, le 1<sup>er</sup> avril 2007 pour que le « Pacte écologique ne soit pas un poisson d'avril », dans *Le Monde*, « Nicolas Hulot tente de replacer l'enjeu écologique au cœur de la campagne », 30 mars 2007.

<sup>97</sup> Nonna Mayer et Pascal Perrineau, *Les Comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 112.

<sup>98</sup> Voir intervention de Suzanne de Cheveigné sur le rôle des médias lors du débat « L'environnement dans la campagne présidentielle 2007 », organisé par la Chaire Développement durable, Sciences Po, 13 avril 2010.

<sup>99</sup> Gaëlle Dupont, « L'Étoile filante de la campagne », *Le Monde*, 31 mars 2007.

<sup>100</sup> Marc Larabi et Xavier Marc, *Le Moment Hulot : un candidat jamais candidat*, Paris, Armand Colin, 2008.

<sup>101</sup> Cette position sera maintenue au cours des rendez-vous électoraux suivants et jusqu'à une date très récente. Certains membres de la Fondation Nicolas Hulot, comme Jean-Paul Besset par exemple, font ainsi le choix, à titre individuel, de rejoindre les listes d'Europe Écologie en vue des élections européennes de juin 2009.

conception élargie de ces enjeux dont le Pacte écologique se veut porteur à travers une « *démarche citoyenne apolitique*<sup>102</sup> ». Ses représentants revendiquent d'ailleurs la volonté d'entrer en contact avec tous les candidats aux élections présidentielles, y compris Dominique Voynet, la candidate du parti Verts. L'absence de soutien explicite à la formation écologiste et la volonté d'ouverture prônée par le Pacte écologique conduisent les Verts à garder leurs distances face à cette initiative<sup>103</sup>.

Ces activités visant à l'accumulation de ressources, qui n'excluent pas des actions relevant du registre de la protestation, sont également l'occasion pour le Pacte écologique de mettre en scène la relation étroite entre le Pacte écologique et le mouvement environnemental non politique, en particulier Alliance pour la Planète. De ce point de vue, et en tant que réseau associatif stable, Alliance pour la Planète constitue une formidable plate-forme de mobilisation des intérêts environnementaux. Cette relation étroite se manifeste ainsi par la présence systématique de représentants des principales associations environnementales aux côtés de Nicolas Hulot lors des manifestations publiques et des rendez-vous individuels avec les différents candidats, et ce malgré les divergences qui subsistent entre ces deux formations et sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement. Ce faisant, le Pacte écologique se situe d'emblée sur un registre distinct de celui de l'Alliance pour la Planète : contrairement à cette dernière, le Pacte écologique ne constitue pas une plate-forme concurrente de coordination des associations environnementales. L'initiative lancée par Nicolas Hulot se veut à la fois distincte et complémentaire des activités menées au sein de l'Alliance, en vue de la mobilisation et de l'enrôlement au-delà des frontières du mouvement environnemental en ciblant un public précis : les élus. L'analyse de l'évolution des relations entretenues entre les initiateurs du Pacte écologique avec les associations membres d'Alliance pour la planète d'une part, et avec les autres acteurs du mouvement environnemental français, en particulier les Verts, pourrait faire l'objet d'un projet de recherche à part entière, et nous nous contenterons ici d'en développer les seuls éléments contribuant à notre objectif de caractérisation du Grenelle de l'environnement<sup>104</sup>. Cependant, notons que l'initiative du Pacte écologique a suscité de nombreuses critiques parmi les représentants du mouvement environnemental (politique et non politique).

---

<sup>102</sup> Voir le site internet dédié : <http://www.pacte-ecologique-2007.org/>

<sup>103</sup> Élise Vincent, « Au Trocadéro : "Les Verts, ils nous emmerdent avec leurs querelles" », *Le Monde*, 3 avril 2007.

<sup>104</sup> Les entretiens réalisés dans le cadre du volet Acteurs de ce projet de recherche ont permis d'affiner le lien entre la constitution d'Alliance pour la Planète et l'initiative du Pacte écologique d'une part, et le Grenelle de l'environnement d'autre part. Entretiens Les amis de la Terre (novembre 2009) et WWF France (5 mars 2010).



Enfin, la dimension véritablement novatrice de l'action développée dans le cadre du Pacte écologique réside dans l'articulation entre ces actions relevant des répertoires de la protestation et de la consultation, avec des actions relevant du répertoire de l'expertise, qui passent par une procédure de contractualisation des relations instaurées principalement avec les élus, mais aussi avec l'ensemble des individus et acteurs sociaux (acteurs économiques, sociaux et environnementaux) souhaitant soutenir l'initiative. Plus concrètement, le Pacte écologique se décline en dix objectifs et cinq propositions concrètes<sup>105</sup>, qui visent à promouvoir les enjeux environnementaux et climatiques. Son contenu résulte du travail réalisé en amont, dans le cadre de la Fondation Nicolas Hulot, au sein du Comité de veille écologique. Conçu comme un « *parlement d'idées regroupant des experts scientifiques ou techniques de différentes disciplines*<sup>106</sup> », ce comité d'experts a ainsi procédé à l'élaboration des objectifs et propositions concrètes permettant l'interpellation des différents candidats à l'élection présidentielle.

Ce comité d'experts remplit plusieurs fonctions. En premier lieu, il permet d'ancrer l'initiative du Pacte écologique dans une démarche collective et de tempérer le degré de personnification élevé de l'initiative. Ce comité remplit également une fonction de légitimation de l'initiative, à l'égard du mouvement environnemental d'une part et des pouvoirs publics et des acteurs économiques d'autre part. Dans sa composition, ce comité d'experts puise ainsi dans le vivier des associations environnementales et dans les contacts noués par Nicolas Hulot par le biais de sa Fondation. Enfin, les discussions menées au sein de ce comité d'experts contribuent directement, et très en amont de la publicisation du contenu même du Pacte écologique, à l'identification et à l'étiquetage des problèmes liés à l'environnement et au développement durable, à la hiérarchisation des priorités et à l'élaboration de solutions en vue de l'action politique<sup>107</sup>. Ainsi, les dix objectifs et cinq priorités constitutifs du Pacte écologique se caractérisent par une conception large de l'environnement et du développement durable, dont la prise en compte doit être intégrée systématiquement à l'ensemble des décisions publiques et n'est pas du seul ressort du ministère de l'Environnement. Cela explique l'attention portée à la dimension procédurale des propositions formulées par le Pacte (organisation gouvernementale, représentation des acteurs environnementaux dans l'administration consultative à visée générale, etc.). Ces objectifs et

---

<sup>105</sup> Voir le dossier de présentation du Pacte écologique : [http://www.pacte-ecologique-2007.org/nicolas-hulot/pdf/presentation\\_pacte\\_eco.pdf](http://www.pacte-ecologique-2007.org/nicolas-hulot/pdf/presentation_pacte_eco.pdf)

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Catherine Grémion, *Profession : décideurs. Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

priorités sont par ailleurs rédigés dans des termes relativement consensuels, et ne font pas expressément mention des deux enjeux pourtant considérés comme prioritaires par le mouvement environnemental, notamment lors de la création de l'Alliance pour la Planète : les OGM et le nucléaire<sup>108</sup>.

Menées en espace clos, ces discussions structurent la publicisation des questions environnementales et de développement durable et contribuent directement à leur requalification et à l'élaboration de registres de justification orientés vers l'action politique. Ces solutions sont ainsi portées à la connaissance du public, par le biais des activités de médiatisation précédemment mentionnées, qui interpellent publiquement les candidats, et par le biais d'activités de négociation, développées en marge de l'espace public, avec les candidats et leurs équipes sur la base de relations directes. Ce processus de redéfinition des problèmes d'environnement et de développement durable repose ainsi sur l'articulation entre des phases de publicisation et de débat public, et des phases de négociation plus discrètes, entre experts au sein du Comité de veille écologique et entre les représentants du Pacte écologique et les équipes candidates<sup>109</sup>. L'articulation entre ces phases de publicisation et de négociations en espace clos se manifeste de la manière suivante. D'une part, les ressources accumulées par le Pacte écologique dans le cadre de ses activités de *grassroots lobbying* facilitent l'organisation d'opérations coup de poing, comme le fait de contractualiser le soutien au Pacte écologique, de manière à engager publiquement chaque candidat tout en assortissant la signature d'une séance de distribution de bons et de mauvais points<sup>110</sup>. D'autre part, le Pacte écologique contribue également par son contenu voir supra à structurer la campagne et à cadrer le traitement des questions environnementales qu'envisagent les différents candidats. On retiendra ainsi l'idée de constitution d'un « super-ministère » ou encore de l'organisation d'un Grenelle de l'environnement, évoquée pour la première fois suite à la rencontre de Nicolas Hulot et d'une dizaine de représentants des associations membres d'Alliance pour la Planète avec le candidat Nicolas Sarkozy et Nathalie Kosciusko-Morizet, alors en charge des questions environnementales à l'UMP<sup>111</sup>. Cette filiation du

---

<sup>108</sup> Voir à ce sujet les contributions au numéro spécial « Grenelle de l'environnement », *Écologiste*, 8 (4), p. 19-48.

<sup>109</sup> Voir sur ce point les analyses développées dans l'ouvrage coordonné par Gilbert et Henry, qui montre que la publicisation ne constitue qu'une partie de la construction des problèmes, celle-ci résultant plutôt de l'articulation entre des discussions menées dans des espaces clos et dans des espaces publics. Claude Gilbert et Emmanuel Henry, *op. cit.*

<sup>110</sup> À l'occasion d'une réunion des candidats à l'élection présidentielle autour du Pacte écologique, le 31 janvier 2007.

<sup>111</sup> Dépêche AFP/Le Monde, *Nicolas Sarkozy rencontre Nicolas Hulot et propose un « Grenelle de l'environnement »*, 31 mars 2007.

Grenelle est corroborée par l'analyse sociolinguistique menée par Denis Barbet (voir encadré)<sup>112</sup>.

***L'historique du Grenelle de l'environnement selon l'analyse de Denis Barbet***<sup>113</sup>

Sur la base des documents qu'il a recueillis et analysés, Denis Barbet donne l'interprétation suivante de l'historique du « Grenelle environnement ». Le germe se situerait dans l'ONG « Écologie sans frontière » (ESF) créée en 1999 par Franck Laval. Cette association avait jusqu'en 2006 une assez faible visibilité, mais elle en acquiert en prenant l'initiative (en s'associant à d'autres ONG plus visibles comme Greenpeace ou WWF dans le cadre de « l'Alliance pour la planète ») de mener une action de pression sur les candidats en créant un observatoire de leurs propositions de campagne.

Une proximité avec Nathalie Kosciusko-Morizet serait le déclencheur du projet. À partir de janvier 2007, ESF se fait le promoteur de la revendication d'un « Grenelle de l'environnement » qui peut avoir une origine plus politique. L'auteur accorde également à Nicolas Hulot un rôle de « passeur » entre le grand public, les scientifiques, les industriels et les politiques. Ce rôle se serait manifesté autant dans la sélection des participants que dans la cristallisation et l'aboutissement du processus. Il a fortement contribué à agréger et faire tenir ensemble des acteurs et des positions très hétérogènes au départ.

Quatre moments clefs sont identifiés :

1° La proposition d'un « Grenelle de l'environnement » est relayée médiatiquement par « l'Alliance pour la planète » le 7 mars 2007.

2° Une rencontre décisive a lieu au Museum entre Nicolas Sarkozy et son équipe et un ensemble d'ONG (l'Alliance, la Fondation Nicolas Hulot, mais aussi les grandes associations nationales, FNE et ses principaux membres). Le contexte est un peu tendu, l'Alliance n'ayant accordé au programme du candidat que la note de 8,5/20. L'annonce de la tenue d'un Grenelle s'il est élu permet à Nicolas Sarkozy de rétablir son image vis-à-vis de ces acteurs associatifs.

3° La promesse est tenue très rapidement après le succès de l'élection. Une réunion a lieu dès le 21 mai à l'Élysée entre l'équipe de la Présidence, le tout récent ministre de l'Écologie et du développement durable et les représentants associatifs. Le calendrier et la méthode du Grenelle sont alors adoptés.

4° L'annonce de la tenue du « Grenelle environnement » intervient le 6 juillet. Les travaux débutent dix jours plus tard.

L'articulation entre phases de publicisation et phases de négociation, qui s'apparentent pleinement à des activités de pression, explique le caractère véritablement novateur de la démarche initiée dans le cadre du Pacte écologique et contribue aussi au renouvellement des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux. À travers le Pacte écologique, la Fondation Nicolas Hulot développe en effet des formes d'action qui empruntent à la fois au registre traditionnel des activités de pression qui avaient été développées par le mouvement environnemental français et à celui des activités de groupes d'intérêt économiques ou « stratégies d'influence ». Cette analyse rejoint celles développées par la sociologie des groupes d'intérêt, qui souligne la convergence croissante des répertoires

<sup>112</sup> Didier Barbet, *op. cit.* Voir également : Simon Persico, *Reprise conjoncturelle ou transformation doctrinale ? Le traitement de l'enjeu environnemental par les partis de droite en France depuis le début des années 1970*, Mémoire de master recherche, Paris, Sciences Po, 2008.

<sup>113</sup> Synthèse réalisée par Pierre Lascoumes.

d'action mobilisés<sup>114</sup>. De ce point de vue, le travail mené dans le cadre de l'initiative du Pacte écologique ouvre la voie au développement d'activités d'expertise, conçues comme une activité de pression à part entière.

Cette évolution marque le passage progressif d'une stratégie de pression externe et non-coopérative à la mise en place d'une stratégie interne et coopérative, fondée sur la mise en place de relations stables et régulières avec les acteurs économiques, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Ainsi, contrairement à ses voisins européens où de telles formes de coopération avaient été mises en place de longue date par le biais de fondations (Allemagne, avec la Heinrich Böll Stiftung) ou de think tanks spécialisés (Royaume-Uni, avec le Institute for European Environmental Policy), aucune activité de ce type n'avait été développée de manière systématique en France par le passé<sup>115</sup>.

Ensuite, à partir d'une conception élargie de l'environnement et du développement durable, le Pacte écologique conteste le monopole du mouvement environnemental, politique et associatif dans la mobilisation et la représentation des intérêts environnementaux. En revendiquant l'idée selon laquelle « l'environnement est l'affaire de tous », le Pacte écologique s'adresse tout autant à l'opinion publique qu'aux représentants associatifs et politiques du mouvement environnemental au nom d'une définition des problèmes d'environnement et de développement durable tournée vers l'action. Cette évolution légitimée au nom de la « cause écologique » suscite à l'origine d'importants conflits internes au mouvement environnemental français.

Au terme d'une analyse centrée sur la logique de politisation impulsée par la recomposition des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux, l'hypothèse de travail suivante peut être énoncée : *le Grenelle de l'environnement constitue le produit de la stratégie interne et coopérative développée dans le cadre du Pacte écologique, en tant que forme alternative de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux combinant des activités de protestation et de négociation.*

Le développement des activités de pression, qui renouvellent en partie les formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux, et l'élaboration de solutions basées sur une forte dimension procédurale résultent notamment de la transformation des rapports de force internes au mouvement environnemental, et en particulier la réaffirmation de

---

<sup>114</sup> Thèse principale développée par Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*

<sup>115</sup> Christopher Rootes (ed.), *Environmental Protest in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

la mouvance associative. Cette évolution contribue à l'émergence d'activités de pression dépendant d'une stratégie interne et coopérative, fondée sur la mise en place de relations stables et régulières avec les acteurs économiques, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Celle-ci s'articule cependant avec des formes d'action plus traditionnelles du point de vue de l'évolution du mouvement environnemental français (médiatisation et protestation), qui contribuent à dessiner les contours du rôle à double face qu'entendent désormais jouer les associations environnementales, à la fois en tant que parties prenantes de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique, et en tant que censeur (*Watchdog*). Cette évolution n'est cependant pas exempte de conflits internes au mouvement environnemental, résultant de la confrontation entre deux conceptions des formes de représentation des questions environnementales et de développement durable dont les termes d'opposition ne sont pas sans rappeler l'opposition classique entre *Realos* et *Fundis*<sup>116</sup>. Ceux-ci opposent les partisans d'une stratégie interne et coopérative avec les tenants de la politisation du mouvement et de son rassemblement sous l'égide des Verts d'une part, et d'autre part avec les tenants d'une stricte indépendance du mouvement associatif qui passerait par la renonciation aux partenariats développés par la Fondation Nicolas Hulot avec les acteurs économiques et à la demande de formalisation des relations avec les pouvoirs publics.

### 2.2.2 *Le Grenelle de l'environnement pour réorganiser, coordonner l'action politique*

Les vecteurs de publicisation des enjeux liés à la représentation et au traitement des questions d'environnement et de développement durable n'expliquent qu'une partie des logiques de politisation qui caractérisent l'introduction de ce dispositif. Un second facteur d'explication réside dans les dynamiques de mise en politique de ces enjeux dans le cadre de la mobilisation des candidats à l'élection présidentielle et de la mobilisation d'un exécutif nouvellement élu dans une logique de renouvellement l'offre politique. Cette stratégie politique développée par Nicolas Sarkozy consiste à s'appuyer sur les questions d'environnement et de développement durable pour développer une politique d'adhésion qui dépasse l'électorat et les publics de l'UMP. Ce processus de mise en politique s'appuie à la fois sur des registres de justification structurés par une logique de compétition politique et de renouvellement de l'offre politique de l'UMP, et sur les ressources (expertise, liens avec le monde associatif, etc.) internes constituées par un ensemble d'acteurs sensibles aux questions

---

<sup>116</sup> Gene E. Frankland, "Germany: the Rise, Fall and Recovery of Die Grünen", Dick Richardson and Chris Rootes (eds.), *The Green Challenge: the Development of Green Parties in Europe*, London, Routledge, 1995, p. 23-44.

d'environnement et de développement durable. Dans ce contexte, le Grenelle de l'environnement constitue un instrument de réorganisation des formes de représentation des enjeux d'environnement et de développement durable d'une part, et des formes de traitement de ces enjeux d'autre part. En ce sens, les effets du Grenelle de l'environnement sont profondément politiques.

Les paragraphes suivants seront organisés autour de l'idée que le Grenelle de l'environnement, comme solution au traitement des problèmes d'environnement et de développement durable, est également structuré par une logique de rationalisation et de coordination de l'action publique. Plusieurs éléments seront développés à cette occasion. La mise en politique du Grenelle de l'environnement s'inscrit dans une logique de renouvellement de l'offre politique par un exécutif nouvellement élu. La rhétorique de l'innovation mise en avant pour justifier son introduction met en avant les échecs rencontrés jusqu'alors dans le traitement de ces problèmes. Enfin, nous montrerons que le Grenelle de l'environnement résulte très largement d'un mécanisme de réorganisation et de réassemblage de l'existant, permettant d'amorcer une « politique d'adhésion » dépassant les frontières de la majorité nouvellement élue et d'élaborer une stratégie gouvernementale en matière d'environnement et de développement durable.

#### *2.2.2.1 Une volonté politique de rupture portée par un exécutif récemment élu*

La mise en politique du Grenelle de l'environnement constitue le second ressort de la logique de politisation qui caractérise les origines de ce dispositif. Les activités de pression déployées dans le cadre du pacte écologique structurent en effet la mise en politique du Grenelle de l'environnement comme solution au traitement des enjeux d'environnement et de développement durable, c'est-à-dire la mobilisation des acteurs politiques, et en particulier des candidats à l'élection présidentielle et de leurs équipes, autour de cette proposition initiée au sein du Pacte écologique pour renouveler l'offre politique. L'enjeu n'est pas ici de s'interroger de manière fine sur la manière dont les différents candidats se sont emparés de ces enjeux pour les intégrer à leurs programmes d'action respectifs, mais de centrer l'analyse sur la manière dont Nicolas Sarkozy et son équipe ont investi les opportunités ouvertes par les activités de pression développées dans le cadre du pacte écologique pour développer une politique d'adhésion qui dépasse l'électorat et les publics de l'UMP.

Tout d'abord, en tant que geste politique, le Grenelle de l'environnement est chargé d'une forte dimension symbolique d'autorité, de rupture et de démonstration de la volonté des gouvernants nouvellement élus de renouveler les formes de traitement des enjeux environnementaux. Ainsi, l'introduction de ce dispositif par les pouvoirs publics nationaux dans les semaines qui suivent l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République et la formation du gouvernement Fillon, le 21 mai 2007 plus exactement, se caractérise par un registre de justification spécifique, qui met l'accent sur le caractère novateur de ce dispositif, tant par son ampleur (« *créer les conditions favorables à l'émergence de cette nouvelle donne française en faveur de l'environnement*<sup>117</sup> ») que par la méthode (« *un contrat de confiance*<sup>118</sup> », « *pas un énième colloque pour constater l'urgence écologique*<sup>119</sup> »). Ce registre de justification se double d'une certaine rhétorique de l'action. Le Grenelle de l'environnement permet aussi de donner suite aux engagements politiques pris dans le cadre de l'initiative du Pacte écologique de Nicolas Hulot pendant la campagne présidentielle<sup>120</sup>.

Pendant la campagne, l'intérêt porté à l'écologie par N. Sarkozy et son équipe s'inscrit avant tout dans une logique de renouvellement de l'offre politique de l'UMP<sup>121</sup>. Cette stratégie, marquée par la rhétorique de l'innovation et le volontarisme politique qui caractérisent la campagne de Nicolas Sarkozy et les premiers temps du quinquennat, consiste à s'appuyer sur ces enjeux pour développer une politique d'adhésion qui dépasse l'électorat et les publics de l'UMP et reconstruire des clivages dans la compétition partisane<sup>122</sup>. La signature du Pacte écologique, le 31 janvier 2007, et le discours prononcé à cette occasion<sup>123</sup>, participent de la mise en scène des engagements pris, mais permettent aussi au candidat de préciser qu'il ne s'agit pas d'une conversion à la cause écologique, mais d'un levier d'action pour porter un programme de transformation de la société française. Présentée comme un

<sup>117</sup> Dossier de presse « Lancement du Grenelle de l'environnement », 6 juillet 2007 : [http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/Dossier\\_de\\_presse\\_grenelle.pdf](http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_grenelle.pdf)

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Propos de Nicolas Sarkozy, cités dans *Le Figaro*, « Feu vert pour le Grenelle de l'environnement », 22 mai 2007.

<sup>120</sup> L'engagement pris dans le cadre de la proposition 4 (*Systématiser les procédures de démocratie participative*) ; notons enfin que le Grenelle de l'environnement s'inscrit ainsi dans un contexte de mise en œuvre d'un autre engagement politique pris dans le cadre de l'initiative du Pacte écologique, la proposition numéro 1 (Un vice-Premier ministre chargé du développement durable).

<sup>121</sup> Les paragraphes suivants reprennent les analyses développées dans Charlotte Halpern, « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? », *op. cit.*

<sup>122</sup> Florence Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>123</sup> « *Il y a aujourd'hui une urgence pour une révolution écologique. [...] La réponse ne peut pas être technique. [...] La réponse doit être politique, au sens où il faut concevoir une nouvelle société qui réponde aux besoins de confort sans faire de la consommation un idéal en soi. [...] Le président de la République élu doit veiller personnellement au respect de cet engagement.* » (Discours de Nicolas Sarkozy, 31 janvier 2007, Signature Pacte écologique).

phénomène inéluctable et d'une ampleur sans précédent, « l'urgence écologique » justifie des recettes inédites (« *une nouvelle donne française en faveur de l'environnement*<sup>124</sup> ») et résolument orientées vers l'action (« *l'époque des colloques est derrière nous. Le temps est à l'action*<sup>125</sup> »).

Cette stratégie de campagne donne lieu à un intense travail politique pour convaincre et persuader, à l'intérieur et hors de sa famille politique. À cette occasion, Nicolas Sarkozy se positionne comme l'héritier des engagements pris par ses prédécesseurs, rappelant ainsi que l'écologie ne saurait être considérée comme une valeur de gauche<sup>126</sup>. Plusieurs étapes et figures tutélaires sont mobilisées : la création du ministère en 1971, l'action menée par Corinne Lepage sous le gouvernement Juppé (1995-1997), et la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement (2005). Nicolas Sarkozy s'appuie aussi sur l'expertise accumulée au RPR puis à l'UMP sur ces enjeux, ainsi que sur le soutien de générations d'anciennes (Alain Juppé) et nouvelles parmi les élus (Nathalie Kosciusko-Morizet<sup>127</sup>) et les hauts-fonctionnaires (Chantal Jouanno<sup>128</sup>) ayant fondé une partie de leur carrière politique sur l'écologie.

Cet intérêt relève donc moins d'une conversion personnelle de Nicolas Sarkozy à la cause écologiste que de l'identification d'un levier, parmi d'autres, de modernisation de l'image du parti au sein de l'électorat pour explorer « l'espace des possibles » électoral, et capter le vote des électeurs conjoncturels, de plus en plus sensibles aux logiques et au contexte de l'élection<sup>129</sup>. La place de l'environnement et du développement durable dans la campagne doit par ailleurs être relativisée : le chômage est perçu comme l'enjeu prioritaire, tandis que l'écologie ne constitue que l'un des enjeux susceptibles de mobiliser, à parts égales avec le pouvoir d'achat et l'éducation<sup>130</sup>. Ce choix politique et stratégique du candidat

---

<sup>124</sup> Dossier de presse « Grenelle de l'environnement », 6 juillet 2007.

<sup>125</sup> Propos de Nicolas Sarkozy, cités dans *La Tribune*, « Réunion historique à l'Élysée », 22 mai 2007.

<sup>126</sup> Simon Persico, *op. cit.*

<sup>127</sup> Proche de Jacques Chirac, elle joue un rôle de premier plan dans la professionnalisation du RPR puis de l'UMP sur les questions écologistes, et à partir de 2002, dans les débats parlementaires.

<sup>128</sup> Cette administratrice civile au ministère de l'Intérieur devient conseillère technique de Nicolas Sarkozy pour le développement durable en 2003, une position qu'elle occupe pendant la campagne puis à l'Élysée. Elle est nommée présidente de l'ADEME en 2008.

<sup>129</sup> Vincent Tiberj définit la notion comme l'ensemble des partis pour lesquels les électeurs sont susceptibles de voter ou les partis partenaires qu'il identifie empiriquement. Vincent Tiberj, « Le système partisan comme "espace des possibles" », Florence Haegel (dir.), *op. cit.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 312. Voir également Bruno Cautrès, Vincent Tiberj, « L'espace des possibles électoraux », Bruno Cautrès et Anne Muxel (dir.), *Comment les électeurs font-ils leurs choix ? : le Panel électoral français 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 77-99.

<sup>130</sup> Nicolas Sauger, « Agenda électoral et vote sur enjeux », Bruno Cautrès et Anne Muxel (dir.), *op. cit.*, 2009, p. 181-200.



Sarkozy est source de conflits, d'une part au sein du mouvement écologiste dont une partie conteste cette représentation élargie et orientée vers l'action de l'environnement et du développement durable ; et d'autre part au sein de l'UMP, sur le principe même de stratégie d'ouverture et la mise en débat des enjeux les plus conflictuels (nucléaire, OGM).

Ces contradictions internes à l'UMP, ainsi que les nécessaires ajustements opérés dans le cadre du rapport de force maintenu par les associations écologistes après la campagne, expliquent que les modalités concrètes de fonctionnement du Grenelle de l'environnement aient donné lieu à de multiples tâtonnements dans les semaines qui suivent l'élection d'un nouvel exécutif. Cela explique que la Fondation Nicolas Hulot et les principales associations membres d'Alliance pour la Planète<sup>131</sup> aient été sollicitées de manière régulière par les pouvoirs publics (Élysée, Matignon, MEDAD) afin de finaliser les modalités d'organisation du Grenelle de l'environnement. À ces rencontres formelles, dont il est rendu compte dans la presse comme pour celle du 22 mai par exemple, s'ajoutent une série de rencontres informelles mentionnées par nos interlocuteurs<sup>132</sup>. Ces rencontres permettent de préciser le calendrier de travail, les thématiques abordées, les individus contactés, etc. Outre les individus identifiés par les associations écologistes dans le cadre des contacts pris par l'Alliance pour la Planète et la Fédération pour la nature et l'homme (FNH), le cabinet du ministre a également joué un rôle considérable dans ce processus de sélection. Ses membres se sont largement appuyés sur le réseaux d'auditeurs et d'intervenants du Collège des hautes études de l'environnement et du développement durable, créé en 1995 et principalement destiné à la formation continue des cadres supérieurs du public et du privé aux enjeux de l'environnement et du développement durable<sup>133</sup>. Ainsi, certains éléments sont connus dès la fin mai, comme par exemple le choix d'une organisation en cinq collèges (État, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés) et le calendrier (jusqu'à septembre), mais les éléments concrets d'opérationnalisation du dispositif sont définis de manière progressive au gré des discussions entre les représentants d'Alliance pour la Planète et les membres du cabinet d'Alain Juppé puis de Jean-Louis Borloo<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Ainsi, les associations suivantes sont citées de manière régulière dans les entretiens : WWF, Greenpeace, Les Amis de la Terre, Fondation Nicolas Hulot, la Ligue de protection des oiseaux, France Nature Environnement et la Ligue ROC. Comme le montrent les informations recueillies dans le volet Acteurs de ce projet de recherche, ces associations sont aussi celles qui disposeront de représentants au cours des différentes phases du Grenelle.

<sup>132</sup> Entretiens État (mars 2010) et WWF (5 mars 2010).

<sup>133</sup> Entretiens UNAF n° 1 et n° 2 (avril 2010), Entretiens CGE-CGE (mars 2010), Entretiens WWF (avril 2010).

<sup>134</sup> Le remplacement d'Alain Juppé par Jean-Louis Borloo en juin 2007 au poste de ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) conserve une certaine

Le dispositif se caractérise dès le départ par une certaine souplesse, due au caractère novateur de l'expérience, mais aussi par de nombreuses incertitudes, comme par exemple sur le budget alloué au dispositif, qui alimentent la méfiance à l'encontre de cette initiative<sup>135</sup>. Le choix des thèmes abordés fait notamment conflit, des divergences se faisant entendre sur l'opportunité ou non d'inclure un débat sur le nucléaire ou sur les OGM dans le dispositif. Sans entrer ici dans les détails de l'élaboration du dispositif et de son opérationnalisation, qui sont abordés dans le volet « acteurs » de ce rapport, notons que les origines du Grenelle de l'environnement sont profondément travaillées par une logique politique : d'une part celle impulsée par Nicolas Sarkozy et son équipe en plaçant les questions environnementales au cœur de son action, en allant parfois à l'encontre de son parti, d'autre part une logique de compétition politique, marquée par plusieurs lignes de conflits qui se cristallisent autour du Grenelle (entre les Verts et les associations, entre l'exécutif et le législatif qui se voit exclu du processus, entre les porteurs du Grenelle et l'exécutif).

Ainsi la mise en politique du Grenelle de l'environnement comme solution aux problèmes d'environnement et de développement durable s'appuie à la fois sur des registres de justification structurés par une logique de compétition politique et de renouvellement de l'offre politique de l'UMP, et sur les ressources (expertise, liens avec le monde associatif, etc.) internes constituées par un ensemble d'acteurs sensibles aux questions d'environnement et de développement durable. Mais d'une manière plus générale, ce processus de mise en politique contribue aussi à la reconstruction des problèmes d'environnement et de développement durable sur les bases définies dans le cadre des activités de pression développées au sein de l'initiative pour le Pacte écologique tout en procédant au recentrage sur la dimension opérationnelle des solutions prônées.

Cette inflexion suscitée par la mobilisation des acteurs politiques s'inscrit dans le phénomène décrit par Pierre Favre dans l'introduction de l'ouvrage collectif *Sida et politique*. Mettant en évidence la spécificité du champ politique dans les dispositifs de mise à l'agenda

---

continuité dans l'opérationnalisation de ces deux mesures grâce au maintien des conseillers chargés de ce dossier à l'Élysée et au ministère, tout en leur conférant un nouveau souffle en raison de l'investissement de Jean-Louis Borloo dans ce dispositif, alors que son prédécesseur avait montré un intérêt plus marqué pour la réforme du ministère.

<sup>135</sup> À cela s'ajoutent quelques ratés, qui alimentent l'aspect parfois « fourre-tout » du dispositif, comme cette dépêche AFP parue dans le journal *Le Monde* : « Nicolas Sarkozy a fait savoir [...] à la patineuse Surya Bonaly, qui lui avait demandé audience pour lui demander d'interdire l'accès des moins de 15 ans aux corridas, que "le Grenelle de l'environnement, qui se tiendra à l'automne, sera l'occasion d'aborder la question" ». (*Le Monde*, « Corridas : l'Élysée renvoie la question au Grenelle de l'environnement », 16 août 2007).

de phénomènes sociaux<sup>136</sup>, ce dernier montre que lorsqu'un problème est porté dans ce champ, caractérisé par son autonomie et des règles propres, il change de nature et reçoit un traitement spécifique. Cette *transmutation* du problème considéré, en l'occurrence l'exacerbation de la dimension opérationnelle des problèmes d'environnement et de développement durable, résulte également de l'intégration de logiques propres à la compétition politique, qui conduisent certaines formations à se saisir de ce problème pour entretenir leur singularité ou, dans ce cas précis, de mobiliser un public élargi.

L'attention portée aux modalités de mise en politique des enjeux d'environnement et de développement durable montre que le Grenelle de l'environnement constitue une manière pour un exécutif nouvellement élu de renouveler l'offre politique. Autrement dit, ce dispositif *ad hoc* constitue une réponse politique d'une ampleur sans précédent aux enjeux liés à la protection de l'environnement et aux risques concrets (financiers, politiques et sociaux) pouvant être générés par le changement climatique en cours. Les modalités de mise en politique du Grenelle de l'environnement comme solution aux problèmes d'environnement et de développement durable contribue par ailleurs à l'exacerbation des logiques de politisation à l'œuvre.

L'attention, peut-être excessive, portée aux origines du Grenelle de l'environnement permet d'expliquer les liens étroits qui caractérisent les logiques de politisation à l'œuvre lors de l'élaboration de ce dispositif et les cycles de la vie politique nationale. Deux éléments ont été dégagés à cette occasion. En premier lieu, le Grenelle de l'environnement constitue un dispositif d'opérationnalisation de la stratégie interne et coopérative développée dans le cadre d'Alliance pour la Planète et du Pacte écologique, qui constitue une forme alternative de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux combinant des activités de protestation et de négociation. En tant que tel, ce dispositif comporte une dimension cognitive, qui se caractérise par une conception élargie de l'environnement et du développement durable, et une dimension procédurale, qui renouvelle les formes de représentation sociales, politiques et institutionnelles de ces enjeux.

En second lieu, la mise en politique du Grenelle de l'environnement comme solution aux problèmes d'environnement et de développement durable contribue au renouvellement de l'offre politique d'un exécutif récemment élu ainsi qu'à l'exacerbation des logiques politiques à l'œuvre. Dans ce contexte, l'essentiel des négociations menées par les représentants

---

<sup>136</sup> Pierre Favre (dir.), *Sida et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 33.

d'Alliance pour la Planète et du Pacte écologique avec l'exécutif nouvellement élu portent sur les modalités d'opérationnalisation de ce dispositif *ad hoc*. En ce qui concerne l'exécutif nouvellement élu, l'enjeu consiste à conserver la maîtrise d'un processus largement initié par la société civile pour nourrir l'agenda politique gouvernemental grâce à l'attention portée aux modalités d'opérationnalisation du dispositif (règles de fonctionnement, sélection des individus, calendrier, etc.) et pour légitimer la stratégie politique d'ouverture développée par Nicolas Sarkozy par la mobilisation d'un public élargi. En ce qui concerne les représentants d'Alliance pour la Planète et du Pacte écologique, l'enjeu consiste à limiter les risques liés aux effets de concurrence pouvant apparaître avec l'émergence concomitante d'autres problèmes sociaux et les risques liés à la capture du dispositif par différents types d'acteurs (politiques, grands corps, sectoriels, etc.) grâce à la poursuite des activités de pression développées dans le cadre de la campagne électorale en parallèle aux négociations.

#### 2.2.2.2 *Le Grenelle de l'environnement, pour réorganiser l'existant*

Pensé comme un cycle de concertation, le Grenelle de l'environnement confère une base sociale élargie à la réflexion entamée en matière d'environnement et de développement durable. De ce point de vue, le Grenelle de l'environnement est porteur d'une certaine rationalité axiologique. Ce dispositif repose en effet sur un ensemble de valeurs propres à la « démocratie du public<sup>137</sup> » dont l'avènement doit permettre de moderniser et de démocratiser les formes d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Selon les mots du président de la République, son introduction a pour objectif d'amorcer une « politique d'adhésion », c'est-à-dire de rassembler l'accord du plus grand nombre d'acteurs concernés et d'être capable de réorienter de façon significative les pratiques<sup>138</sup>.

Malgré sa dimension innovante, le Grenelle de l'environnement résulte très largement d'un mécanisme d'hybridation, de réagencement de différents éléments préexistants. Ainsi, le Grenelle constitue une forme d'articulation spécifique entre deux types de dispositifs. Il s'agit d'une part de dispositifs de consultation généralisée, à travers lesquels « l'État consultatif » s'est doté d'une « manière de représenter la société telle qu'elle est<sup>139</sup> ». Le Conseil économique et social est particulièrement représentatif de ce type d'organisme, où la représentation est organisée sous formes de groupes et au sein de laquelle les associations environnementales

---

<sup>137</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 370.

<sup>138</sup> Pierre Lascoumes, « Leviers d'action... », *op. cit.*

<sup>139</sup> Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

demandent désormais à être représentées. D'autre part, des dispositifs de délibération spécifiques se sont développés au cours des vingt dernières années dans les domaines de l'environnement et du développement durable, que ce soit de manière ponctuelle comme les débats nationaux sur les énergies, en 2002-2003, et sur l'eau, en 2003-2004, ou de manière pérenne. Ces derniers ne sont cependant pas dotés d'une visée généraliste, mais se réfèrent à une question spécifique, comme dans le cas du Conseil national de développement durable (CNDD), à différents niveaux d'action publique (national/régional), comme dans le cas de la Commission nationale du débat public (CNDP<sup>140</sup>).

Mais le Grenelle de l'environnement constitue aussi une forme de réinvestissement du principe d'intégration de l'environnement<sup>141</sup>, qui est au cœur de la politique européenne de l'environnement. Reconnu formellement par le traité de Maastricht et réitéré par le processus de Cardiff (1998), ce principe place la poursuite du « verdissement » de toutes les politiques publiques et activités économiques et sociales à tous les échelons de gouvernement. Plus concrètement, ce principe vise à ce que les décideurs dans les secteurs non environnementaux prennent conscience de l'impact environnemental de leurs décisions et les ajustent lorsque celles-ci vont à l'encontre du principe de protection de l'environnement<sup>142</sup>. Le principe d'intégration constitue aujourd'hui le principal outil de mise en œuvre de l'objectif de développement durable au niveau européen. La mise en œuvre de ce principe, que ce soit au niveau européen ou dans les États membres, s'est heurtée à un certain nombre de limites. La première tient à la représentation de l'environnement et du développement durable sur lequel repose ce principe. Pensée de manière extrêmement large afin d'assurer son inscription dans les traités, cette conception du principe d'intégration ne s'accompagne au départ d'aucune précision en termes d'objectifs de politique publique, d'instruments, voire de calendrier, elle offre une marge de manœuvre très importante aux acteurs pour définir les contours de leurs responsabilités environnementales<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Voir la comparaison entre le Grenelle de l'environnement et d'autres dispositifs de concertation créés dans les domaines de l'environnement et du développement durable dans la partie « acteurs » de ce rapport.

<sup>141</sup> Développé au niveau international dans les années 1970, cette norme internationale est à l'origine du principe juridique, le principe d'intégration, dont les modalités d'opérationnalisation ont été développées au niveau européen avant d'être étendus à d'autres domaines d'action publique comme l'égalité des genres ou l'urbain. Charlotte Halpern, Sophie Jacquot et Patrick Le Galès, *op. cit.*

<sup>142</sup> Andrea Lenschow (ed.), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, London, Earthscan, 2002.

<sup>143</sup> Pierre Lascoumes, « Les politiques environnementales », Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1 : la France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-42.

Sa mise en œuvre est contrainte au niveau européen d'une part, en raison de la conception scientifique de l'écologie qui avait conduit à une approche verticale et faiblement intégrée des questions environnementales, et à d'autres échelons de gouvernement d'autre part, du fait de l'expression de résistances variées, sur une base sectorielle (énergie, transports et agriculture) ou nationale. Sa mise en œuvre est également contrainte au niveau des États membres, qui en développent des approches et des représentations distinctes. Dans la perspective allemande, le principe d'intégration, comme tous les autres principes de la politique européenne de l'environnement, constitue une opportunité de commercialisation de technologies innovantes du point de vue environnemental. Dans la tradition britannique en revanche, ce principe constitue un vecteur de rationalisation de l'action publique et de suppression des incohérences entre la politique de l'environnement et d'autres politiques sectorielles, dont l'un des effets indirects est la dilution du principe de protection de l'environnement. Dans le cas français, les opportunités offertes par le principe d'intégration ont été faiblement investis, sa mise en œuvre faisant l'objet de résistances, tant parmi les acteurs environnementaux en raison des risques de dilution des questions environnementales que parmi les différents acteurs sectoriels face à la remise en cause de formes d'arrangements organisés sur une base néo-corporatiste. Cette double méfiance explique en partie le fait que le renforcement et l'accroissement de la réglementation environnementale observé dans les années 1990 n'ait pas conduit de manière systématique au renforcement et à l'extension des compétences du ministère de l'Environnement du fait de la création d'une multitude d'agences et d'organismes spécialisés, dont une partie seulement ont été placés sous sa tutelle ou ont fait partie d'une tutelle partagée<sup>144</sup>.

Le Grenelle de l'environnement constitue une opportunité de réinvestir et de réorganiser les éléments constitutifs de ces expériences passées<sup>145</sup>. En tant que dispositif de coordination, le Grenelle de l'environnement repose sur une double dimension qui contribue à la dépolitisation du traitement des enjeux d'environnement et de développement durable. Une dimension cognitive tout d'abord, qui se caractérise par une conception non politique de l'environnement et du développement durable et par le développement d'une approche

---

<sup>144</sup> Parmi ceux-ci : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Commission nationale du débat public (CNDP), Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA). Pour une synthèse, voir Thierry Lavoux, « Évolution des structures et compétences du ministère de l'Environnement des origines à nos jours », Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 85-102.

<sup>145</sup> Andrew Jordan and Andrea Lenschow (eds), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

pragmatique, tournée vers l'action, du traitement de ces enjeux. Cette représentation de l'environnement et du développement durable, introduite par le biais du principe d'intégration de l'environnement et réinvestie dans le cadre du pacte écologique, légitime la diversification des acteurs mobilisés et des répertoires d'action envisagés. Pour le dire vite, cette conception de l'environnement fait sortir l'environnement et le développement durable des frontières qui s'étaient constituées au cours des décennies précédentes, permettant ainsi d'envisager la mobilisation d'acteurs politiques, économiques et sociaux porteurs d'intérêts non spécifiquement environnementaux. Le choix des individus et des organisations sélectionnés pour participer à ce processus de concertation rend compte de la diversification des acteurs et des intérêts représentés.

Une dimension procédurale ensuite, qui se caractérise par l'introduction de règles et de procédures visant à l'émergence d'espaces publics relativement autonomes. Ces règles et ces procédures sont très largement inspirées de l'expérience acquise dans le cadre de procédures de délibération et de débat public spécifiques, introduites dans un objectif de résolution de conflits. Celles-ci sont néanmoins articulées avec des formes plus classiques de représentation des intérêts organisés, comme le montre le choix d'une organisation en cinq collèges. Le Grenelle de l'environnement, si ce n'est dans le cadre des forums internet, n'offre que d'infimes opportunités à la participation de profanes. Les organismes directement issus de la société civile, comme les associations de consommateurs, des familles ou du domaine de l'environnement, se caractérisent par d'importantes ressources organisationnelles, financières, et d'expertise, ainsi que par leur légitimité à représenter certains pans de la société. Contrairement à des dispositifs plus anciens, comme le Conseil national du développement durable par exemple, le Grenelle de l'environnement prévoit également la représentation d'un collège État, cette question étant abordée plus en détails dans le volet « acteurs » de ce rapport intermédiaire.

Le Grenelle de l'environnement apparaît ainsi comme un dispositif orienté vers l'action, permettant l'ouverture d'espaces autonomes de négociation. Les modalités d'opérationnalisation qui caractérisent le Grenelle de l'environnement sont ainsi pensées comme autant de vecteurs de pacification des relations entre des acteurs très hétérogènes, de mise en confiance des différents individus réunis de manière régulière en comité restreint et dans un espace clos, et d'autonomisation des ces espaces de délibération. En d'autres termes, et dans sa dimension procédurale, le Grenelle de l'environnement constitue bien un

« nouvel » instrument de la « nouvelle gouvernance » qui contribue à dépolitiser le débat, à valoriser le compromis et à délégitimer le conflit mais qui n'en est pas moins à l'origine d'effets très politiques, en ce qu'il contribue à la recomposition des alliances, des clientèles et des victimes.

### 2.2.2.3 *Le Grenelle de l'environnement : une innovation instrumentale pour faire quoi ?*

Au-delà de sa dimension politique marquée, l'introduction du Grenelle de l'environnement est également justifiée au nom de la recherche d'une plus grande efficacité dans le pilotage et la mise en œuvre de la politique de l'environnement. Autrement dit, l'innovation réside dans la volonté de penser, de manière globale, la place de l'environnement et du développement durable dans l'appareil politico-administratif d'État, à tous les niveaux de gouvernement, dans sa dimension budgétaire et dans la perspective des négociations internationales et européennes à venir. Le débat n'est pas, en soi, une nouveauté<sup>146</sup>, mais dans l'ampleur des ressources mobilisées et des réformes envisagées. Malgré son institutionnalisation sur la moyenne durée<sup>147</sup>, ce domaine d'action publique se caractérise par son faible degré d'intégration, expliqué par l'éparpillement des compétences au sein et entre échelons de gouvernement, le rôle structurant des intérêts économiques, sociaux et territoriaux sur les formes d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique, et enfin, l'absence de représentation partagée de ces enjeux multidimensionnels. L'enjeu réside tout d'abord dans la mise en évidence des blocages rencontrés lors de la mise en œuvre de la politique de l'environnement, et d'une manière plus générale, de la transposition de la réglementation européenne pour lequel la France accuse un retard régulièrement pointé du doigt par les institutions européennes (Commission, Cour de justice européenne) et françaises<sup>148</sup>. Plusieurs analyses expliquent cette mise en œuvre inégale et imparfaite de la politique de l'environnement en France, tant d'un point de vue géographique que thématique. Elles constituent autant de registres de justification mobilisés pour légitimer l'introduction du Grenelle de l'environnement par-delà les promesses de campagne de l'exécutif nouvellement élu.

---

<sup>146</sup> Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999. Récemment, voir les analyses proposées dans les diverses contributions au numéro spécial de la *Revue française de l'administration publique*, n° 134, 2010.

<sup>147</sup> Edwin Zaccai et Valérie Lacroix, *op. cit.*

<sup>148</sup> IFEN (dir.), *L'Environnement en France, Éditions 2006*, Paris, Institut français de l'environnement, 2006 ; voir aussi Fabienne Keller (dir.), *Les Enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, Les rapports du Sénat, n° 342, Paris, 2006 : <http://www.senat.fr/rap/r05-342/r05-342.html>



Une première analyse s'interroge sur la place accordée à l'environnement dans l'organisation administrative française, la formation de la haute fonction publique et l'absence de corps spécialisés, et enfin dans le budget de l'État et la fiscalité<sup>149</sup>. De ce point de vue, l'introduction du Grenelle de l'environnement est étroitement liée à la création d'un « super-ministère », autre engagement politique pris dans le cadre de l'initiative du Pacte écologique, la proposition 1 (Un vice-Premier ministre chargé du développement durable) et soutenu de longue date par Alain Juppé, qui en prendra brièvement la direction jusqu'aux élections législatives (mai 2007). Les discussions sur les modalités d'organisation du Grenelle se déroulent en effet parallèlement à la création du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEEDDAT). Au moment de sa création en mai 2007, ce grand ministère intégré se voit doté de deux compétences majeures : la direction générale de l'énergie (précédemment rattachée au ministère de l'Industrie) et l'ensemble des compétences en matière d'équipement, de transport et d'aménagement (par fusion avec le ministère de l'Équipement et absorption de l'ex-DATAR). Ce regroupement constitue une véritable rupture institutionnelle et correspond à des évolutions constatées dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suisse par exemple<sup>150</sup>.

La seconde analyse avancée pour expliquer la mise en œuvre inégale de la politique de l'environnement souligne la faible capacité de mobilisation de la France dans le processus d'élaboration de la politique européenne de l'environnement, ni « chef de file » ni « à la traîne » en matière environnementale, mais qui se caractérise par une attitude tour à tour indifférente, neutre voire hostile en fonction des enjeux<sup>151</sup>. De ce point de vue, le Grenelle de l'environnement constitue une opportunité de réaliser une concertation élargie au service de l'élaboration d'une stratégie gouvernementale en matière d'environnement et de développement durable. L'attention portée à la capacité de pilotage de la politique de l'environnement s'explique tout d'abord en prévision de rendez-vous internationaux majeurs sur le changement climatique (Sommet de Bali 2007 et de Copenhague 2009), mais aussi des négociations en cours au niveau européen en vue de la préparation du Livre blanc de la

<sup>149</sup> De ce point de vue, voir les contributions présentées dans les actes du colloque *Instituer l'environnement* (Lascoumes, 1999), ou encore les contributions à la journée *Histoire des services déconcentrés du ministère de l'environnement (1971-2009)*, organisée par le Comité d'histoire du MEEDDEM à Paris le 15 octobre 2009.

<sup>150</sup> Andrew Jordan, *The Europeanization of British Environmental Policy: a Departmental Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002; Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Jérôme Savary, Frédéric Varone et Johann Dupuis, *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Lausanne, Ruegger Verlag, 2010. Notons que certains États, comme l'Allemagne, ont fait le choix de la création d'une agence autonome, et ce dès la fin des années 1970.

<sup>151</sup> Tanja Börzel, "Pace-setting, foot-dragging and Fence-sitting", Andrew Jordan (ed.), *op. cit.*, 2005, p. 173.

Commission sur le climat (2010). L'élaboration d'une stratégie gouvernementale en matière d'environnement et de développement durable doit aussi permettre de nourrir la présidence française de l'Union européenne (2<sup>e</sup> semestre 2008)<sup>152</sup>.

Enfin, une troisième analyse se fonde sur le rôle structurant des corporatismes sectoriels<sup>153</sup>, de certains groupes sociaux (agriculteurs, chasseurs, etc.)<sup>154</sup> et des arrangements locaux<sup>155</sup> (Larrue, Chabason 1998, 66-67), qui freinent l'élaboration d'une réglementation plus ambitieuse en matière de protection environnementale, ainsi que sa mise en œuvre. Pensé comme un cycle de concertation, le Grenelle de l'environnement confère une base sociale élargie à la réflexion entamée en matière d'environnement et de développement durable.

Dans ce contexte de perte de centralité du rôle de l'État, élaborer une stratégie gouvernementale en matière d'environnement et de développement durable consiste aussi à s'interroger sur le rôle de l'appareil politico-administratif de l'État dans la production de l'action publique, sur la mise en place d'indicateurs et d'outils, et sur les modalités de coordination des actions menées dans ce domaine à différents échelons d'action publique. Les débats menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement consistent aussi à peser sur les modalités concrètes de réorganisation de ce ministère, et en particulier la réorganisation des directions générales et des services déconcentrés<sup>156</sup>. En outre, dans un contexte de décentralisation accrue des compétences et des budgets, l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique sont structurées par les choix opérés à différents échelons infranationaux, que ce soit dans des domaines historiquement organisés au niveau local (eau, déchets et transports urbains), mais aussi dans des domaines en cours de réorganisation (transport ferroviaire, routier et aérien, énergie, urbanisme, etc.). À cette réflexion d'ordre organisationnel s'ajoute enfin en filigrane un débat sur la refonte de la fiscalité, amorcé par le gouvernement Raffarin dans le cadre de la préparation de l'Acte III de la décentralisation (2003), et qui permet d'envisager l'introduction d'une fiscalité écologique.

---

<sup>152</sup> Plusieurs thèmes sont retenus pour constituer les chantiers verts de la présidence française de l'Union européenne : énergie, climat, OGM et agro-carburant.

<sup>153</sup> Joseph Szarka, "Environmental Policy and Neo-Corporatism in France", *Environmental Politics*, 9 (3), 2000, p.89-108.

<sup>154</sup> Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*, p. 142-145.

<sup>155</sup> Corinne Larrue and Lucien Chabason, "France: Fragmented Policy and Consensual Implementation", Hanf Kenneth and Jansen Alf-Inge (eds), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow, Longman, 1998, p. 66-67.

<sup>156</sup> Annoncée en décembre 2007, la réorganisation du ministère prévoit la création de 5 grandes directions générales – au lieu des 12 existantes, en provenance de 3 ministères distincts : Énergie et Climat, Transports, Risques et Santé, Ressources, Territoires et Habitat, et Aviation civile. Ce choix politique correspond aux travaux du Grenelle et aux conclusions finales qui ont demandé que les politiques énergétiques et d'aménagement soit désormais pensées en relation avec le développement durable.

Le Grenelle de l'environnement est aussi porteur d'une certaine rationalité axiologique. Ce dispositif repose en effet sur un ensemble de valeurs propres à la « démocratie du public » dont l'avènement doit permettre de moderniser et de démocratiser les formes d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Selon les mots du président de la République, son introduction a pour objectif d'amorcer une « politique d'adhésion », c'est-à-dire de rassembler l'accord du plus grand nombre d'acteurs concernés et d'être capable de réorienter de façon significative les pratiques.

L'enjeu consiste ainsi à mobiliser au-delà des intérêts économiques et sociaux traditionnellement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique environnementale grâce à la mise en place d'une architecture organisationnelle originale et d'une attention accrue à la sélection des intervenants, sur la base d'une procédure de cooptation. L'analyse des techniques de la concertation et de l'architecture organisationnelle mobilisées dans le cadre des différentes phases du Grenelle montre ainsi la manière dont ce dispositif devait permettre la participation de différents publics à l'élaboration de cette stratégie gouvernementale : acteurs sociaux via les collèges employeurs, salariés et ONG, acteurs institutionnels via les collèges État et collectivités locales, et d'une manière plus générale, le public via les consultations régionales et internet. La mise en place d'une procédure de cooptation, élaborée dans le cadre des réunions informelles qui rassemblent les cabinets ministériels et de la présidence, et les représentants des ONG, permet cependant une sélection fine des organismes conviés, voire, dans certains cas, des individus chargés de les représenter<sup>157</sup>. Il faut noter de ce point de vue que le degré de politisation élevé de ce dispositif, qui engage les acteurs de l'État au plus haut niveau, explique l'importante marge d'autonomie organisationnelle et budgétaire dont ont disposé les conseillers chargés de la mise en œuvre du Grenelle au jour le jour.

Au vu des éléments développés dans cette seconde partie de l'introduction, comment caractériser le Grenelle de l'environnement ? **Compte tenu des éléments développés au cours des paragraphes précédents, le Grenelle de l'environnement peut être caractérisé comme un instrument de coordination, qui résulte à la fois d'une dimension innovante et d'un processus de réorganisation, de réassemblage de l'existant.** Dans le monde des politiques publiques, des vagues d'innovation et de nouveaux programmes de politiques publiques sont traditionnellement suivis de phases de rationalisation. Les différents domaines

---

<sup>157</sup> Voir l'analyse proposée par Pierre Lascoumes du Groupe V dans ce rapport.

s'institutionnalisent sur la longue durée, sur la base d'une sédimentation d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards, qui constituent autant de modalités de mise en œuvre des politiques publiques. Ceux-ci contribuent à la constitution d'un mille-feuille au sein duquel de nombreuses contradictions sont observées, et qui expliquent en partie l'inertie institutionnelle qui caractérise certains domaines d'action publique. Le domaine environnemental, qui se développe en France depuis 1971, n'est pas exempt de ce processus d'accumulation d'institutions. Cette situation crée des enjeux de coordination partiellement résolus à ce jour, qui justifient l'introduction d'instruments spécifiques de coordination, de rationalisation, parfois qualifiés de méta-instruments de coordination pour reprendre la terminologie de Christopher Hood<sup>158</sup>.

Le Grenelle de l'environnement peut être caractérisé comme l'un de ces instruments de coordination. Ce dispositif articule une dimension cognitive, fondée sur une conception élargie des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux au croisement entre trois traditions (démocratie administrative, démocratie du public, démocratie sociale). À cela s'ajoute une dimension procédurale, fondée sur la mobilisation de soutiens élargis pour porter des réformes d'une ampleur considérable. Cette double dimension explique le Grenelle de l'environnement et constitue une opportunité de revenir sur la hiérarchie opérée entre différents enjeux et objectifs de politique publique, d'accélérer la mise en œuvre de la réglementation existante, de faire émerger de nouveaux enjeux tout en renouvelant la palette de solutions par le biais de procédures alternatives de mobilisation et de représentation des intérêts sociaux. Autrement dit, renforcer l'efficacité de l'existant et donner du sens sont les deux moteurs de ces processus de rationalisation et de réorganisation, et d'une manière plus générale, de l'activité politique.

Au croisement entre *policies* et *politics*, ce rapport de recherche sur le Grenelle de l'environnement montre l'intérêt d'ancrer l'analyse des dispositifs de concertation dans une réflexion plus générale sur le gouvernement des sociétés contemporaines, en lien avec l'évolution des modes de représentation et de participation politique, et de la capacité de l'État et du politique à impulser le changement.

---

<sup>158</sup> Christopher Hood, *The Tools of Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1983.

***1. LES ACTEURS DU GRENELLE : RÈGLES DE  
GOUVERNANCE, SOCIOLOGIE DES ACTEURS  
ET PERCEPTION DES ACTEURS  
(DANIEL BOY)***



Le Grenelle de l'environnement a réuni depuis 2007 un certain nombre d'acteurs dans une série de procédures de concertation, de négociation et d'élaboration de textes : des six « groupes de travail » aux « comités opérationnels » en passant par les « tables rondes » de l'automne 2007, ce sont au total environ 1 500 personnes qui, à des degrés divers, ont été des acteurs du Grenelle. Dans le cadre de notre contrat de recherche « Concertation Décision Environnement », nous avons fait l'hypothèse que l'analyse sociologique de cette population pouvait apporter beaucoup à l'analyse et à la compréhension du Grenelle de l'environnement.

Trois phases ont été prévues dans cette étude :

- La constitution d'une base de données réunissant une série d'informations de nature administrative et sociologique concernant les acteurs du Grenelle ;
- Une série d'entretiens qualitatifs avec une trentaine de membres du Grenelle ;
- Une étude par questionnaire administrée aux acteurs du Grenelle.

### *1.1 Constitution de la base de données et hypothèses de travail*

Le Grenelle de l'environnement se présente comme une innovation politique majeure de deux points de vue, la méthode de concertation choisie et les effets attendus en termes de politiques publiques consacrées au développement durable. Cette partie du présent rapport de recherche se concentre sur le premier de ces deux aspects, la question de la méthode.

Selon le dossier de presse diffusé lors du lancement du Grenelle<sup>1</sup>, « *Le Grenelle de l'environnement réunira pour la première fois l'État 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. [...] Les groupes de travail sont composés de 40 membres répartis en 5 collèges. Ces collèges ont pour vocation de représenter les acteurs du développement durable : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. Les groupes de travail sont présidés par des personnalités indépendantes qualifiées, à la compétence*

---

<sup>1</sup> Dossier de presse « Lancement du Grenelle de l'environnement », 6 juillet 2007.

*reconnue de tous. Ils ont pour mission de proposer des mesures et de déterminer les éventuels points de blocage. »*

Si cette présentation brève à l'usage des médias réduit le Grenelle aux « groupes de travail » qui ont constitué la première phase du processus, les différents documents disponibles sur le site du ministère de l'Écologie et du Développement durable permettent de décrire plus complètement son cheminement. Les « groupes de travail », étape de délibération ou de concertation entre les différents acteurs de la société civile organisée, sont en effet suivis d'une étape de négociation avec les représentants de l'État, les « tables rondes », puis d'un travail d'approfondissement au sein de « comités opérationnels<sup>2</sup> ». Viendront ensuite les étapes législatives (Grenelle 1 et 2) et enfin le retour des acteurs de la société civile au sein d'un « comité de suivi ». Où commence et où finit donc le Grenelle de l'environnement ? Dans la perspective de ce travail de recherche, on a choisi de centrer l'analyse sur la séquence « groupes de travail » « tables rondes » et « comités opérationnels ». La population qui nous intéresse et que nous nommerons ici par convention « acteurs du Grenelle » est donc celle qui a participé à toute ou partie de ces trois phases et dont des listes nominatives étaient disponibles sur le site du MEEDDM.

Une base de données a donc été constituée à partir des documents disponibles en ligne<sup>3</sup>. Cette source d'information demeure à l'évidence relativement incertaine puisque certains membres cités dans les listes du ministère ont pu se désister ou ne participer que de manière épisodique aux différentes phases du Grenelle. On peut cependant faire l'hypothèse que, malgré ces imperfections, l'essentiel des contributions des acteurs se reflète correctement dans la base de données et que les grands traits sociologiques doivent s'y traduire assez fidèlement.

D'autres informations ont été recherchées sur le web, notamment celles fournies par des bases de données disponibles en ligne (*Who's Who*, *Bottin administratif*, Factiva, Manageur.com). On trouvera en Annexe 1 la liste complète des renseignements recueillis<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Nous ne traitons pas ici des autres phases du Grenelle, celle consacrée à la consultation d'un certain nombre d'institutions, puis l'étape des débats publics organisés en région, accompagnée de consultation par internet.

<sup>3</sup> Ce travail a été réalisé par Carole-Anne Sénit dans le cadre de notre contrat de recherche CDE.

<sup>4</sup> La constitution de cette base de données a donné lieu à une déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Dans un second temps, les services du MEEDDM ont fait parvenir aux membres du Grenelle un courrier électronique leur signalant la constitution de cette base de données et leur demandant de signaler éventuellement leur volonté de ne pas y figurer. Ces refus de participation ont été très limités (moins de dix cas).



À partir de ce matériel, deux pistes de recherche ont été suivies, la première concernant la nature de la gouvernance du Grenelle, la seconde la sociologie de ses acteurs.

**La question de la gouvernance** du Grenelle peut être définie en relation avec le concept général de gouvernance, c'est-à-dire comme « [...] *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement*<sup>5</sup> ». Dans ce rapport, nous chercherons plus précisément à tester la consistance de la notion de « gouvernance à cinq » supposée caractériser le fonctionnement du Grenelle. La réalité concrète des processus de gouvernance ne s'évalue véritablement que de façon pragmatique à travers une observation fine du déroulement concret de ces processus. De fait, hors une longue interrogation des témoins, une consultation des archives disponibles et, idéalement, une position privilégiée d'observation participante, il est impossible de juger au fond de la nature d'un processus de gouvernance donné. Le rapport présenté par Pierre Lascoumes ici<sup>6</sup> représente un exemple de ce type de démarche. Toutefois, cet exemple ne saurait être généralisé à l'ensemble du processus du Grenelle faute de disposer des ressources nécessaires à cette tâche. La démarche que nous proposons ici s'applique à l'inverse à l'ensemble du processus mais **en se limitant à une analyse formelle des critères de gouvernance allégués par le Grenelle**. Dans cette perspective, on recherchera d'abord à évaluer la portée effective de la règle de la gouvernance à cinq : observe-t-on toujours et partout dans le Grenelle une répartition des acteurs en cinq catégories (État, collectivités territoriales, représentants des entrepreneurs, représentants des salariés et représentants des associations d'environnement) de poids numérique sensiblement égal ? Quelles exceptions trouve-t-on à cette règle et comment les interpréter ?

Le second critère d'analyse est fondé sur la notion de multi-positionnalité. Quand bien même des quotas de représentations équilibrés auraient été attribués aux différents acteurs, leurs positions dans la dynamique du processus pourraient être variables, certains ne participant qu'à une phase du processus alors que d'autres y seraient présents à de multiples reprises. Il est en effet hautement probable qu'un acteur présent en permanence dans les phases successives du processus de Grenelle dispose d'un faisceau d'informations et, par là,

---

<sup>5</sup> Cf. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. p. 243.

<sup>6</sup> Voir Pierre Lascoumes, *Des acteurs aux prises avec le « Grenelle de l'environnement » : ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance »*.

d'un pouvoir d'influence plus élevé qu'un participant ponctuel. L'analyse des logiques de distribution des multi-appartenances constituera donc un second volet de nos analyses.

Le troisième aspect de l'analyse de la gouvernance sera centré sur un examen de la notion d'« exécutif » du Grenelle. Comme toute organisation relativement nombreuse (au total 1 500 acteurs environ), le Grenelle s'est doté de mécanismes de gouvernance internes aux différentes instances : des présidents, vice-présidents, rapporteurs ont été nommés et ont effectué le travail de toute instance exécutive : préparer les séances plénières, peut-être en établir les ordres du jour, ou en définir le cadrage, en assurer la conduite, en synthétiser les conclusions, etc. Il n'est pas besoin d'insister ici sur le potentiel de pouvoir que représentent ces tâches. Sans doute des analyses qualitatives pourraient-elles, là aussi, nous renseigner sur les modalités selon lesquelles ces fonctions d'animation ont été assurées. Des entretiens réalisés auprès d'un certain nombre d'acteurs du Grenelle nous ont du reste montré que, dans ce domaine, la règle semblait être la diversité des pratiques, certains animateurs<sup>7</sup> ayant exercé leurs fonctions de façon très laxiste, d'autres sur un mode plus centralisateur, voire autoritaire. Mais ici encore, ce n'est pas la réalité des pratiques d'animation que nous avons cherché à recenser mais les traits spécifiques des animateurs. Le communiqué de presse du Grenelle<sup>8</sup> annonçait que « *les groupes de travail sont présidés par des personnalités indépendantes qualifiées, à la compétence reconnue de tous* ». Au-delà de cette indépendance alléguée, nous avons cherché à qualifier les caractéristiques des animateurs : au vu de leurs titres, à quels « collègues » peuvent être, de fait, rattachés ces animateurs ? En quoi se distinguent-ils des acteurs ordinaires ? Leur position d'animateurs les place-t-elle, plus que d'autres, en capacité d'occuper de multiples positions dans le processus, et par là de multiplier leur pouvoir d'influence ?

La sociologie des acteurs du Grenelle a constitué notre second axe de recherche. Ici les acquis de la sociologie des élites constituent notre cadre de référence théorique. Dans un ouvrage récent, William Genieys<sup>9</sup> rappelle que la sociologie des élites a vu se développer bien des controverses et qu'elle demeure, du moins en France, un domaine de recherche relativement délaissé. Nombreux sont cependant les points de référence qui nous seront utiles,

---

<sup>7</sup> Nous avons choisi le terme relativement neutre d'« animateurs » pour désigner les responsables en titre des différentes instances du Grenelle, c'est-à-dire les présidents, vice-présidents, rapporteurs et pilotes des comités opérationnels.

<sup>8</sup> Voir plus haut p. 43.

<sup>9</sup> William Genieys, *L'Élite des politiques de l'État*, Sciences Po, Paris, 2008.

notamment parmi les spécialistes de l'analyse de l'État<sup>10</sup> ou dans l'œuvre de Pierre Bourdieu<sup>11</sup>. Encore une fois, il s'agira de comparer les ambitions déclarées du Grenelle à ce que dit la réalité sociologique des acteurs. La tâche est cependant plus complexe, car la question de savoir ce que les acteurs du Grenelle sont supposés « représenter » n'est pas clair. Il faut sûrement écarter l'idée selon laquelle le Grenelle aurait vocation à représenter la société « en tant que telle » car il serait facile de démontrer que le processus de sélection des acteurs ne pouvait en aucune façon prétendre répondre à cette exigence. Du reste, une phase postérieure du Grenelle a consisté à organiser en France une série de débats publics censés figurer une confrontation avec la société. À se référer encore une fois au communiqué de presse du Grenelle, son ambition serait de réunir « pour la première fois l'État et les représentants de la société civile ». Par « société civile », il faut sans doute entendre ici plus précisément « la société civile organisée », c'est-à-dire la société supposée représentée par des acteurs tels que les membres des syndicats ou des associations environnementales. Mais cette interprétation soulève une difficulté, celle de savoir quelles organisations ont vocation à représenter légitimement la société civile. Si l'on se réfère aux définitions courantes du terme de société civile, on s'aperçoit que cette notion ne recouvre pas précisément les catégories présentes dans le Grenelle. Beaucoup de définitions semblent en effet converger sur deux critères délimitant la société civile<sup>12</sup> : 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 entrer 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 de l'État est, dans le cas français, fort discutable. Cette conception de la société civile est cependant contestable puisque le contre-exemple de l'Union européenne indique que les entreprises peuvent, au contraire de la définition étroite

<sup>10</sup> Voir notamment : Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Paris, Seuil 1977 ; Jean-Claude Thoenig, *L'Ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

<sup>11</sup> Pierre Bourdieu et Monique de Saint-Martin, *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

<sup>12</sup> Voir par exemple : Jeanne Planche, *Société civile : un acteur historique de la gouvernance*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007.

de la société civile dans le contexte français, être admises comme parties prenantes. Mais ce ne semble pas être le cas en revanche des collectivités territoriales<sup>13</sup>.

Si la société civile organisée pose problème, il faut donc s'en tenir à l'idée simple selon laquelle le Grenelle a pour ambition déclarée de représenter « les acteurs de l'environnement » identifiés par ces catégories génériques que sont l'État, les collectivités territoriales, les entrepreneurs, les salariés, les associations d'environnement. La question de savoir si cette variante de la société civile est ou non correctement représentée, c'est-à-dire si les organisations les plus représentatives ont bien été sélectionnées n'est pas l'objectif que nous nous sommes fixés ici. Tenant pour acquis que les acteurs du Grenelle sont le produit d'un processus de sélection peu transparent<sup>14</sup>, nous les considérerons donc comme une élite dont les propriétés socio-démographiques, culturelles, sociales et réputationnelles<sup>15</sup> méritent d'être analysées et, dans la mesure du possible, comparées avec d'autres élites.

La perception du Grenelle par ses acteurs a constitué le troisième de nos axes de recherche. À partir d'une enquête administrée à un échantillon de participants du Grenelle, nous avons cherché, d'une part à compléter certains éléments d'appréciation de la sociologie de ces acteurs d'autre part à recueillir leurs jugements sur le fonctionnement concret du Grenelle, et à évaluer leur niveau de satisfaction sur ce fonctionnement et sur les effets de ce processus de délibération.

---

<sup>13</sup> Voir : [http://ec.europa.eu/civil\\_society/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/index_fr.htm)

<sup>14</sup> Il faut noter ici que les études centrées sur les dispositifs de délibération ou de participation des parties prenantes sont souvent peu documentées sur les règles de sélection des participants et rappeler que la démocratie participative admet sans guère la questionner la règle de la désignation ou de la cooptation par une autorité.

<sup>15</sup> On entend ici par « réputationnel » les indicateurs de notoriété que sont la présence dans le *Who's Who*, la citation dans la presse ou la référence sur le web.

## 1.2 La gouvernance du Grenelle

### 1.2.1 L'architecture générale du Grenelle

Le Grenelle de l'environnement comprend trois phases principales<sup>16</sup> : celle des « groupes de travail » (juillet à septembre 2007) puis des « tables rondes » (24 et 25 octobre 2007) et enfin des « comités opérationnels » en 2007 et 2008. Ce sont souvent les deux premières phases, celles de la délibération des groupes et de la négociation au sein des tables rondes, qui ont été les plus commentées. Pourtant, on va le voir, les comités opérationnels, bien que moins visibles, ont mobilisé un nombre bien plus considérable d'acteurs. Il est aussi probable que leur travail de concrétisation des décisions actées dans les tables rondes a été essentiel.

Nous faisons donc ici l'hypothèse qu'une sociologie du Grenelle doit prendre pour objet d'étude l'ensemble de ces trois phases, d'abord pour rendre compte des mécanismes de gouvernance mis en œuvre à travers ces trois moments, ensuite pour en décrire les acteurs. Avant d'en venir à ces analyses, une description quantitative de ces trois phases est nécessaire :

Les « groupes de travail » auxquels se sont ajoutés deux intergroupes étaient en charge des sujets suivants :

- Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie : 64 membres ;
- Préserver la biodiversité et les ressources naturelles : 56 membres ;
- Instaurer un environnement respectueux de la santé : 48 membres ;
- Adopter des modes de production et de consommation durables : 59 membres ;
- Construire une démocratie écologique : 54 membres ;
- Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité : 52 membres ;
- Intergroupe « déchets » : 50 membres ;
- Intergroupe « OGM » : 41 membres.

Le nombre de participants, c'est-à-dire la somme des membres de chaque groupe, atteint donc 427. Mais en réalité, compte tenu du fait que certains acteurs ont participé à plusieurs groupes, le nombre total des acteurs dans les groupes ne s'élève qu'à 351.

---

<sup>16</sup> Nous omettons ici les phases de consultation externes de différentes institutions ou du public.

Les « tables rondes » ont traité des sujets suivants :

- Lutter contre les changements climatiques : 40 membres ;
- Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire : 41 membres ;
- Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles : 39 membres ;
- Instaurer une démocratie écologique : 45 membres.

Là encore, le total théorique (165) est supérieur au nombre réel de participants qui, compte tenu de multiples appartenances fréquentes<sup>17</sup>, ne s'élève qu'à 86.

Les comités opérationnels (Comop<sup>18</sup>) enfin sont les suivants :

- Bâtiments neufs publics et privés : 48 membres ;
- Logements sociaux et rénovation urbaine : 36 membres ;
- Bâtiments existants : 37 membres ;
- État exemplaire : 88 membres ;
- Transports multimodaux de marchandises : 48 membres ;
- LGV, Réseau classique : 9 membres ;
- Transports urbains et périurbains : 51 membres ;
- Développement industriel véhicules performants : 32 membres ;
- Urbanisme : 114 membres ;
- Énergies renouvelables : 109 membres ;
- Trame verte et bleue : 34 membres ;
- Gestion intégrée mer-littoral : 78 membres ;
- Pollinisateurs, abeilles et apiculture : 45 membres ;
- Agriculture biologique : 26 membres ;
- Agriculture écologique et productive : 108 membres ;
- Forêt : 27 membres ;
- Eau : 30 membres,
- Bruit : 34 membres ;
- Veille sanitaire et risques émergents : 22 membres ;
- Élaboration concertée du PNSE2 : 43 membres ;
- Portail environnemental et veille environnementale : 45 membres ;
- Déchets : 38 membres ;

---

<sup>17</sup> Les ministres ou secrétaires d'État présents dans les tables rondes sont en bonne partie présents dans l'ensemble des quatre tables rondes.

<sup>18</sup> Les comités opérationnels ont été désignés par l'abréviation de « Comop ». Cette règle sera adoptée dans ce texte.

- Consommation, prix écologique et avantage compétitif : 51 membres ;
- Institutions et représentativité des acteurs : 23 membres ;
- Entreprises et RSE : 41 membres ;
- Éducation : 84 membres ;
- Outre-mer : 27 membres ;
- Collectivités exemplaires : 29 membres ;
- Contribution climat-énergie : (?) ;
- Recherche : 21 membres ;
- Économie de fonctionnalité : 31 membres ;
- Expertise : (?) ;
- Sensibiliser le public : 44 membres.

Là aussi le nombre théorique de participants (1 458) est supérieur au nombre réel (1 302) en raison des appartenances multiples.

Les appartenances multiples des acteurs du Grenelle se vérifient non seulement au sein de chaque phase (un acteur est présent dans plusieurs « groupes ») mais entre les différentes phases (un acteur est présent à la fois dans les « groupes » et dans les « tables » ou dans les « Comop »). La comptabilité des acteurs du Grenelle est donc complexe puisqu'il faut toujours distinguer entre nombre de « postes » et nombre réel d'acteurs. Notre fichier de base est renseigné pour 1 551 individus mais on compte au total 2 050 « postes ». En moyenne un acteur du Grenelle occupe donc 1,32 « postes ». On peut bien sûr faire l'hypothèse que ces multipositionnalités ne se distribuent pas au hasard dans notre population mais qu'elles sont en relation avec certaines caractéristiques sociologiques des acteurs. Ce point sera examiné plus loin dans ce texte.

Le tableau 1 et le schéma 1 indiquent tous les cas de figure d'appartenances isolées ou conjointes. Ils permettent de constater que **les sous-ensembles d'appartenances multiples sont en fin de compte moins garnis que les ensembles d'appartenance unique et par là que le Grenelle a pour partie fonctionné en des lieux distincts les uns des autres.** L'analyse des trajets entre les différentes phases du Grenelle montre par exemple que la majorité de ceux qui ont fait partie des groupes de travail ne participeront à aucune autre instance du Grenelle. **En effet, parmi ces 351 acteurs des groupes, seuls 15 % feront partie d'une table ronde tandis que 37 % auront accès à un Comop. Inversement, il est**

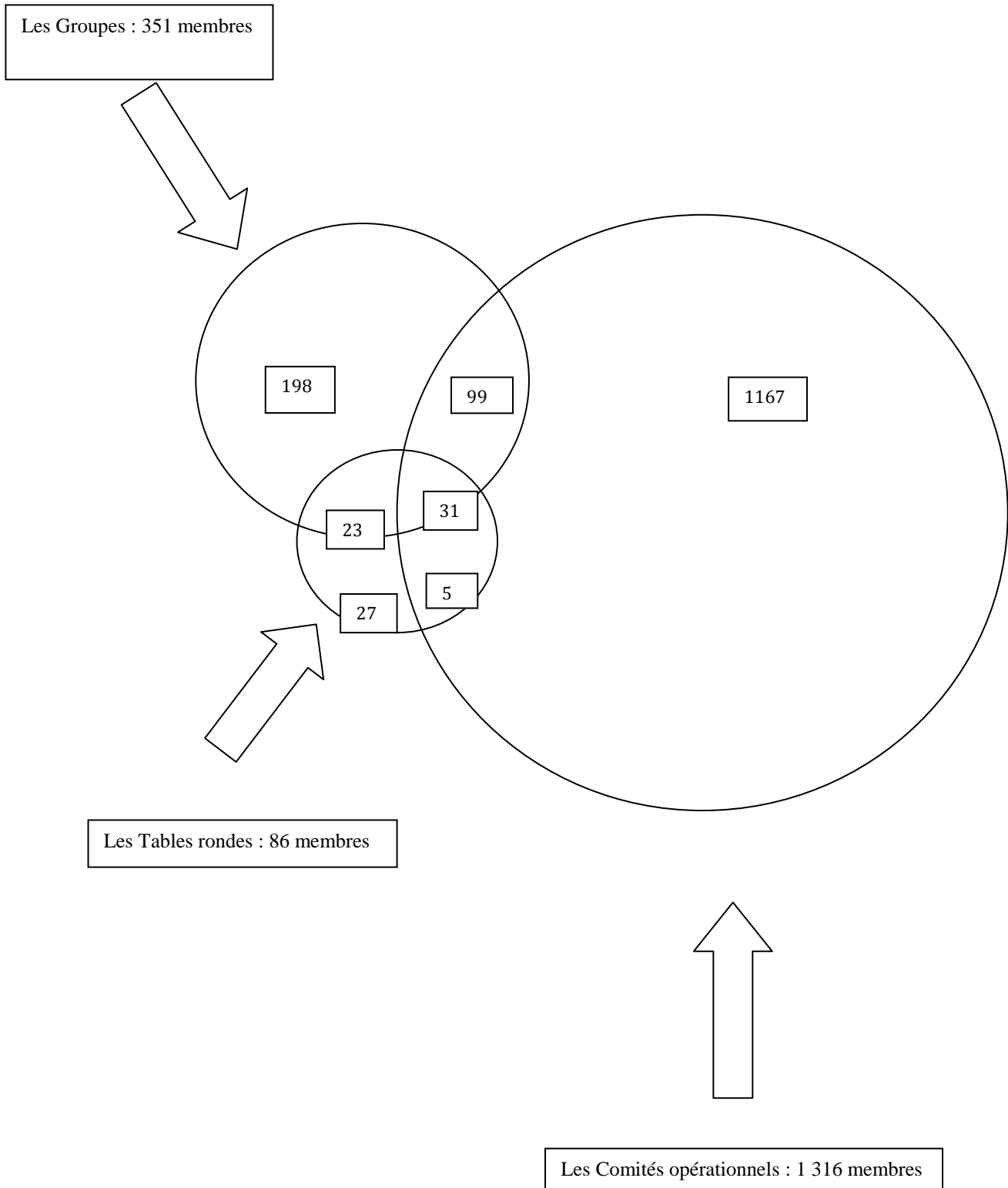
**intéressant de constater que seuls 10 % de ceux qui formeront les Comop ont participé à un groupe de travail.**

*Tableau 1. Appartenances aux phases du Grenelle*

Appartient à ...	Nombre	%
Comop (seulement)	1 167	75,2
Groupe (seulement)	198	12,8
Groupe et Comop	99	6,4
Groupe, table ronde et Comop	31	2
Table ronde (seulement)	27	1,7
Groupe et table ronde	23	1,5
Table ronde et Comop	5	0,3
Total	1 551	100



Schéma 1 : Topologie du Grenelle



### 1.2.2 La gouvernance par « collèges »

Le Grenelle de l'environnement est réputé expérimenter un nouveau type de gouvernance dite « à cinq ». Au sein du processus, cinq catégories d'acteurs ont en effet été convoquées : des représentants de l'État, des employeurs, des salariés, des associations d'environnement et des collectivités territoriales. Rappelons que, selon le dictionnaire Robert, les « collèges » peuvent être définis comme : « *Corps de dignitaires ; confrérie religieuse. Corps de personnes revêtues d'une même dignité, de fonctions sacrées. (Le collège des pontifes, des augures)* ». Ici, il s'agit de faire figurer « à parts égales » des personnes représentant des catégories de poids en réalité inégal que l'on souhaite voir participer au processus de concertation en cours. Le choix de catégories telles que « les employeurs » ou « les salariés » et « l'État » est évidemment très courant dans le domaine des négociations sociales. Il y a aussi dans la tradition de l'administration consultative<sup>19</sup> une infinité d'exemples de commissions ou de comités au sein desquels sont convoqués des représentants divers de la société civile dite « organisée » : employeurs, salariés, représentants de telle ou telle profession, riverains d'un projet d'équipement, etc. Au sein des commissions du Plan, les associations professionnelles patronales, les syndicats de salariés et les organisations de consommateurs étaient représentés. Plus récemment, le Conseil national du développement durable, que l'on peut considérer comme une préfiguration du Grenelle de l'environnement, faisait figurer parmi ses membres des représentants des collectivités territoriales, du monde économique (patrons et salariés), des représentants des associations et enfin des personnalités qualifiées. En somme, il s'agit dans tous ces cas d'admettre au nombre des partenaires de la concertation des personnes choisies soit à raison de leurs qualités de « représentants », soit à raison de leurs « compétences ».

Si le principe de la représentation des compétences et des intérêts dans une structure de concertation n'a rien de nouveau, le Grenelle de l'environnement affirme une exemplarité dans la mise en œuvre de cette méthode de gouvernance pour plusieurs raisons : d'abord parce que le processus de représentation se veut strictement égalitaire en nombre, ensuite parce que le temps de la consultation se situe très en amont du problème à traiter, enfin parce qu'il prend place dans un processus politique largement publicisé.

---

<sup>19</sup> Yves Weber, *L'Administration consultative*, Paris, LGDJ, 1968, voir aussi Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

Il est en effet fréquent de faire figurer dans des commissions ou comités en charge de tel ou tel problème des membres de la société civile mais bien souvent à dose homéopathique ou tout au moins en nombre bien inférieur à celui des représentants de l'État et donc *a priori* en situation de relative faiblesse. Ici, au contraire, mais le point sera approfondi, la volonté de représenter à parts égales est affirmée, en tous cas pour la phase des groupes de travail et des tables rondes. Seconde originalité revendiquée, le processus se déroule en trois phases, la première est consacrée à la concertation et correspond au travail des six groupes, la seconde est celle de la négociation avec l'État au cours des tables rondes, et la troisième est celle de la finalisation réalisée par les comités opérationnels. La question de l'équilibre des pouvoirs des différents partenaires du Grenelle tout au long de ces trois phases mérite donc d'être posée.

L'examen de la composition initiale des groupes de travail (tableau 2) permet de prendre une première mesure du poids des différentes parties prenantes.

Tableau 2. Composition en collèges des groupes de travail

	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG	Salariés	Personnes morales	Total
Climat	13 %	13 %	17 %	17 %	14 %	27 %	100 %
Biodiversité	18 %	14 %	16 %	18 %	14 %	20 %	100 %
Santé	17 %	17 %	23 %	17 %	13 %	15 %	100 %
Production et consommation	14 %	17 %	17 %	19 %	14 %	20 %	100 %
Gouvernance	15 %	15 %	19 %	20 %	13 %	19 %	100 %
Compétitivité	17 %	15 %	19 %	15 %	15 %	17 %	100 %
Inter groupe OGM	11 %	17 %	25 %	19 %	9 %	19 %	100 %
Inter groupe Déchets	12 %	17 %	27 %	17 %	10 %	17 %	100 %
Ensemble	15 %	15 %	19 %	19 %	13 %	20 %	100 %

Pour composer ce tableau, une première modification par rapport à la classification du document officiel a été effectuée : les présidents, vice-présidents et rapporteurs des groupes ne sont pas affectés à un collège dans le document officiel. Mais compte tenu de l'importance de ces fonctions, il nous a paru important de déroger à cette règle et d'attribuer à ces personnes une appartenance virtuelle à un collège, facile à déceler en fonction de leurs caractéristiques personnelles.

En réalité, ce ne sont pas cinq mais six catégories qu'il faut comparer en raison de la présence d'un sixième collège intitulé « Personnes morales ». Pour une parfaite égalité, chaque collège devrait donc peser un sixième, soit environ 17 % de l'ensemble du groupe.

Ces équilibres sont à peu près respectés, même si l'on note une certaine sur-représentation de l'État et des ONG (19 % dans les deux cas) et une sous-représentation des salariés (13 %).

Toutefois la présence d'une catégorie « Personnes morales » assez nombreuse (20 %) doit être examinée de plus près. Un examen au cas par cas des membres appartenant à ce groupe montre que ce sixième collègue est composé de personnalités assez diverses dont le choix répond à trois logiques :

- Il s'agit tout d'abord de représentants d'associations non-environnementales, le plus souvent d'associations de consommateurs, dont la place n'avait sans doute pas été trouvée dans la logique des cinq collègues ;
- Une deuxième catégorie regroupe des personnalités certainement nommées à raison de leurs compétences, c'est-à-dire de « personnalités qualifiées<sup>20</sup> » ou encore d'experts ;
- Un troisième type révèle une grande diversité d'origines et l'on doit penser qu'il s'agit vraisemblablement de personnes qui n'ont pas trouvé place dans les équilibres internes du Grenelle mais dont la réputation ou le statut ou la légitimité personnels exigeaient qu'ils fassent partie du processus de Grenelle même dans une position quelque peu marginale.

Compte tenu de cette analyse, on peut recomposer le tableau précédent (tableau 2) en créant deux nouvelles catégories (« ONG non environnementales » et « experts ») et en reclassant les autres membres du collège « Personnes morales » dans la catégorie à laquelle ils auraient appartenu de fait si la place, ou le temps, n'avait pas manqué pour les y faire figurer.

Tableau 3. Composition en collèges recomposés des groupes de travail

	Collectivités territoriales	Employeurs	État	Salariés	ONG environnement	Experts	ONG non environnement	Total
Climat	14 %	22 %	17 %	14 %	17 %	11 %	5 %	100 %
Biodiversité	20 %	16 %	18 %	16 %	21 %	5 %	4 %	100 %
Santé	17 %	17 %	23 %	15 %	19 %	6 %	4 %	100 %
Production et consommation	15 %	22 %	17 %	14 %	20 %	5 %	7 %	100 %
Gouvernance	15 %	17 %	24 %	17 %	20 %	4 %	4 %	100 %
Compétitivité	17 %	17 %	21 %	15 %	19 %	6 %	4 %	100 %
Inter groupe OGM	13 %	21 %	25 %	11 %	19 %	9 %	2 %	100 %
Inter groupe Déchets	12 %	17 %	29 %	10 %	24 %	2 %	5 %	100 %
Ensemble	15 %	19 %	21 %	14 %	20 %	6 %	4 %	100 %

Cette recomposition modifie quelque peu les équilibres des différents collèges mais surtout elle fait apparaître le poids, logique, des ONG non-environnementales

<sup>20</sup> Une telle catégorie était présente dans le CNDD.

(consommation, famille) (7 %) dans le groupe de travail « Production et consommation ». Elle révèle aussi l'importance relative de la catégorie des « experts », notamment dans les groupes « Climat » et « OGM ». Les documents fournis par le MEEDEM permettent de préciser quelque peu la notion d'« expert », puisqu'ils indiquent pour chaque participant au Grenelle son institution de rattachement. En examinant ces appartenances pour la catégorie des experts, il apparaît que les deux tiers d'entre eux relèvent de l'université, de centres de recherche ou de centres techniques, tandis que 14 % relèvent plus directement de l'État (agences d'État, ministères).

Tableau 4. Composition en collèges recomposés des tables rondes

	État	Collectivités territoriales	Employeurs	Salariés	ONG environnement	Experts	Total
Climat	20 %	18 %	20 %	23 %	10 %	10 %	100 %
Santé, économie, déchets	17 %	17 %	22 %	22 %	20 %	2 %	100 %
Biodiversité, OGM	20 %	18 %	18 %	20 %	20 %	4 %	100 %
Démocratie	13 %	15 %	28 %	21 %	21 %	3 %	100 %
Ensemble	18 %	17 %	22 %	21 %	18 %	5 %	100 %

La présentation officielle des tables rondes diffère de celle des groupes de travail : dans cette phase de négociation, qui succède à la délibération des groupes de travail, les représentants de l'État (cette fois au sens plus politique, puisqu'il s'agit pour l'essentiel de ministres ou secrétaires d'État) ne forment plus un collège. Ne restent donc que les quatre collèges salariés, employeurs, ONG et collectivités territoriales. Comme dans le cas des groupes, il nous a paru utile d'affecter les présidents, vice-présidents et rapporteurs à un collège. Cette opération a fait apparaître une catégorie d'experts à peu près aussi nombreuse que celle des groupes de travail (respectivement 6 % et 5 %). En revanche, la catégorie des ONG non environnementales disparaît de cette phase du Grenelle.

Le tableau final (tableau 3) indique une représentation assez équilibrée des collèges tels que nous les avons redéfinis à la fois dans l'ensemble des tables rondes et dans chacune d'entre elles prises isolément.

La troisième phase du Grenelle, celle des comités opérationnels, diffère fondamentalement des précédentes (tableau 4). Cette fois le concept de « gouvernance à cinq » n'a plus cours, ou en tous cas n'est pas considéré comme un impératif. L'État et les employeurs sont, dans l'ensemble des comités opérationnels, les parties largement dominantes

puisque'ils représentent respectivement 45 % et 28 % des participants. Les collectivités territoriales viennent en troisième place (11 %), les ONG environnementales n'occupant que 6 % des places, les salariés 2 % et les ONG non-environnementales 2 %.

La domination des représentants de l'État est particulièrement frappante dans une dizaine de comités opérationnels (État exemplaire ; Veille sanitaire et risques émergents ; Portail environnemental et veille environnementale ; Consommation, prix écologique et avantage compétitif ; Logements sociaux et rénovation urbaine ; Eau ; LGV, Réseau classique ; Élaboration concertée du PNSE2). Dans quatre comités opérationnels les représentants des employeurs occupent une place prépondérante (Bâtiments existants ; Agriculture biologique ; Transports multimodaux de marchandises ; Développement industriel véhicules performants). Dans trois comités opérationnels seulement, les ONG d'environnement représentent au moins 20 % des participants (Collectivités exemplaires ; Éducation ; Sensibiliser public). Enfin certains comités opérationnels sont caractérisés par la présence importante d'experts (Recherche ; Économies de fonctionnalité ; Trame verte et bleue).

Tableau 5. Composition en collèges recomposés des comités opérationnels

	État	Collectivités territoriales	Employeurs	ONG environnement	Salariés	ONG non environnement	Experts
Bâtiments neufs publics et privés	46 %	6 %	42 %	6 %	0 %	0 %	0 %
Logements sociaux et rénovation urbaine	58 %	14 %	19 %	0 %	0 %	8 %	0 %
Bâtiments existants	16 %	3 %	73 %	3 %	0 %	3 %	3 %
État exemplaire	94 %	0 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Transports multimodaux de marchandises	38 %	6 %	50 %	2 %	0 %	4 %	0 %
LGV, Réseau classique	56 %	22 %	22 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Transports urbains et périurbains	47 %	27 %	25 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Développement industriel véhicules performants	28 %	9 %	47 %	0 %	0 %	0 %	16 %
Urbanisme	41 %	22 %	31 %	1 %	0 %	0 %	5 %
Énergies renouvelables	41 %	14 %	36 %	6 %	0 %	1 %	2 %
Trame verte et bleue	25 %	16 %	16 %	6 %	0 %	9 %	28 %
Gestion intégrée mer-littoral	41 %	9 %	32 %	13 %	0 %	0 %	5 %
Pollinisateurs, abeilles et apiculture	47 %	9 %	36 %	4 %	0 %	0 %	4 %
Agriculture biologique	19 %	15 %	58 %	0 %	0 %	0 %	8 %
Agriculture écologique et productive	50 %	2 %	38 %	6 %	1 %	0 %	3 %
Forêt	44 %	11 %	33 %	7 %	0 %	4 %	0 %
Eau	57 %	23 %	10 %	3 %	0 %	3 %	3 %
Bruit	41 %	6 %	38 %	0 %	0 %	0 %	15 %
Veille sanitaire et risques émergents	82 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	18 %
Elaboration concertée du PNSE2	53 %	7 %	12 %	7 %	7 %	2 %	12 %
Portail environnemental et veille environnementale	69 %	2 %	0 %	7 %	0 %	0 %	22 %
Déchets	45 %	11 %	29 %	8 %	3 %	5 %	0 %
Consommation, prix écologique et avantage compétitif	63 %	2 %	18 %	0 %	0 %	14 %	4 %
Institutions et représentativité des	35 %	39 %	4 %	13 %	4 %	0 %	4 %
Entreprises et RSE	46 %	0 %	32 %	7 %	15 %	0 %	0 %
Éducation	23 %	7 %	21 %	23 %	8 %	7 %	11 %
Outre-mer	44 %	26 %	0 %	7 %	0 %	0 %	22 %
Collectivités exemplaires	24 %	48 %	0 %	24 %	0 %	3 %	0 %
Recherche	29 %	10 %	33 %	5 %	0 %	0 %	24 %
Économie de fonctionnalité	29 %	0 %	42 %	6 %	0 %	0 %	23 %
Sensibiliser public	14 %	7 %	39 %	20 %	7 %	9 %	5 %
Ensemble	45 %	11 %	28 %	6 %	2 %	2 %	6 %

À partir de notre qualification généralisée en collèges, il est maintenant possible de revenir à notre problématique des itinéraires entre phases du Grenelle pour comprendre comment s'effectuent ces trajets, selon que les acteurs appartiennent à tel ou tel collège.

*Tableau 6. Accession aux tables rondes et aux Comop selon l'appartenance à un collège (au sein des groupes)*

Appartient dans les groupes au collège :	% accédant aux tables rondes	% accédant aux Comop
Collectivités territoriales	20 %	46 %
Employeurs	15 %	40 %
État	11 %	44 %
ONG environnement	10 %	39 %
Experts	30 %	22 %
Salariés	22 %	14 %
ONG non environnement	0 %	40 %
Ensemble	15 %	37 %

On l'a noté plus haut, 15 % des acteurs présents dans les groupes accèdent aux tables rondes. Le tableau 6 montre que ces trajets ne se distribuent pas de façon égalitaire selon les appartenances de collèges. D'abord, on l'a signalé plus haut, le collège ONG non environnementales n'a pas accès aux tables rondes. En revanche, le groupe des experts accède plus que la moyenne aux tables rondes (30 % contre 15 % en moyenne). Seuls 11 % du collège État quant à lui passe dans les tables rondes. Cette situation ne signifie évidemment pas une disparition des représentants de l'État dans les tables rondes mais une substitution des acteurs étatiques propres aux groupes (plutôt des administratifs) aux acteurs étatiques propres aux tables (plutôt des politiques).

Dans la seconde partie du même tableau qui analyse les trajets Groupe vers Comop, on observe un taux de passage assez élevé des collectivités territoriales (46 % contre 37 % dans l'ensemble) et des pourcentages proches de la moyenne pour les autres collèges à l'exception des salariés dont 14 % seulement accèdent aux Comop.

#### *La fonction d'animation*

Comme tout groupe, les différentes instances du Grenelle ont été gérées par des personnes mises en situation de leadership et nommés dans les documents officiels du Grenelle : président, vice-président, rapporteur, rapporteur-adjoint, pilote de Comop, et chef de projet Comop.



Les entretiens réalisés jusqu'ici avec des acteurs du Grenelle ne permettent pas de penser que la pratique de ces fonctions d'animation ait été uniforme dans toutes les instances du Grenelle. Certains témoins ont vécu ce processus d'animation comme un véritable leadership relativement dirigiste. D'autres ont au contraire gardé le souvenir de présidents jouant le rôle de modérateurs plus que de leaders. Le rôle crucial des rapporteurs a aussi donné lieu selon nos interlocuteurs à des interprétations très variables : pour certains, le pouvoir de synthétiser les débats ou les décisions des groupes a donné lieu à des déformations, voire à des retraites ou à des ajouts contestables ; pour d'autres au contraire les rapporteurs ont fidèlement reflété la substance des travaux collectifs.

Quelle qu'ait été la réalité des pratiques, il est intéressant de s'interroger ici sur la nature des personnes mises en situation d'animation, que nous nommerons ici par convention « animateurs », en regroupant dans cette catégorie tous les acteurs désignés dans les documents comme étant président, vice-président, rapporteur, rapporteur adjoint, pilote de Comop et chef de projet Comop. Dans l'ensemble des instances du Grenelle, 131 acteurs sur les 1 551 de notre base de données, soit 8 %, sont désignés dans les documents comme occupant au moins une de ces fonctions<sup>21</sup>.

Avant d'analyser dans la seconde partie de ce rapport les traits sociologiques distinctifs des animateurs, on examinera ici comment se distribue la fonction d'animation selon les appartenances aux différents collèges.

---

<sup>21</sup> On ne tient pas compte ici par conséquent des appartenances multiples à la fonction d'animation.

Tableau 7. % 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 %
État	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 %	0 %	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Le tableau 7 qui résume ces données indique clairement que, dans le Grenelle, les fonctions d'animation sont le monopole quasi-exclusif des représentants de l'État et des experts. Le total de ces deux catégories représente en effet 81 % des animateurs dont 83 % dans les groupes, 73 % dans les tables rondes et 81 % dans les Comop.

On observe cependant une différence entre groupes et tables d'une part et Comop de l'autre : dans le premier cas, les experts représentent le tiers environ des animateurs alors que dans les Comop, ils n'en représentent plus que 10 %, la part de l'État devenant très dominante (71 %).

La catégorie des collectivités territoriales est représentée à peu près à son poids moyen parmi les animateurs (un peu plus de 10 %). En revanche ni les employeurs, ni les ONG ni les salariés n'ont eu accès au rang d'animateur en proportion de leur poids au sein du Grenelle.

L'importance probable de la fonction d'animateur est amplifiée par un second phénomène, celui du caractère multipositionnel des animateurs. Il est évidemment fort prévisible que ceux qui, au sein d'un groupe, ont rassemblé, synthétisé et peut-être orienté les travaux se trouvent mobilisés dans la suite du processus et soient donc sélectionnés pour faire partie des phases qui se succèdent.

On l'a vu plus haut, les acteurs du Grenelle sont plus ou moins multipositionnels puisque, pour 1 551 individus, on compte au total 2 050 postes, chaque acteur occupant donc en moyenne 1,32 postes. Le tableau 8 indique le taux d'occupation de postes selon les fonctions des acteurs.

Tableau 8. Taux de postes occupés selon la fonction

	Moyenne	Nombre
Président	1,8571	7
Vice-président	2,7500	8
Rapporteur	2,6667	12
Rapporteur adjoint	1,6667	3
Pilote Comop	1,7000	40
Chef de projet Comop	1,3607	61
Sans fonction	1,2866	1420
Total	1,3217	1551

Les vice-présidents et les rapporteurs ont les taux de multipositionnalité les plus élevés : ils remplissent ces fonctions, environ à trois reprises. Dans l'ensemble, il y a bien une différence entre notre population d'animateurs qui occupent en moyenne 1,7 postes et les acteurs de base qui n'en occupent que 1,2.

Une autre manière de considérer ce phénomène est de comparer les pourcentages d'accès aux tables rondes et aux Comop de ceux qui ont fait partie des groupes (tableau 9).

Tableau 9. Accession aux tables et aux Comop selon la fonction remplie dans les groupes

Appartient à un groupe avec ...	% accédant aux tables rondes	% accédant aux Comops
... Aucune fonction	11 %	35 %
... Une fonction d'animateur	51 %	54 %
Ensemble	15 %	37 %

Les différences sont en effet très significatives : si 15 % des membres des groupes accèdent aux tables rondes, c'est le cas de 51 % de ceux qui ont exercé des fonctions d'animateurs (contre seulement 11 % pour les autres membres). De même, 54 % des animateurs des groupes accèdent aux Comop contre 35 % des membres dépourvus de fonction d'animation.

### 1.3 Sociologies du Grenelle

Les indicateurs dont nous disposons à ce stade de la recherche, tout imparfaits qu'ils soient, permettent de dessiner les profils socio-culturels des acteurs du Grenelle. Pour mener à bien cette tâche, nous avons fait un certain nombre de choix méthodologiques qu'il faut expliciter :

- Notre objet d'étude est constitué par l'ensemble des acteurs du Grenelle (du moins ceux qui figurent dans la base de données), c'est-à-dire par les membres des groupes de travail, des tables rondes et des comités opérationnels ;
- Cette première perspective (interne au Grenelle), nous amènera non seulement à décrire globalement les profils de nos acteurs mais, suivant les enseignements de notre première partie (Gouvernance), à comparer les profils des acteurs selon leurs appartenances aux sous-groupes du Grenelle : collègues, groupes, tables ou Comop, fonctions d'animation ou non ;
- Des comparaisons avec d'autres groupes ou segments de populations seront tentés. Puisque notre but consiste à analyser des « élites », il est primordial de comparer notre population avec d'autres « élites<sup>22</sup> ». Une première comparaison sera donc effectuée, chaque fois que possible, avec les membres des commissions du Plan tels qu'ils ont été décrits par Michel Margairaz et Henry Rouso<sup>23</sup>. Cette comparaison repose sur un travail effectué par ces auteurs sur les responsables des commissions du Plan, c'est-à-dire sur l'ensemble des présidents, vice-présidents et rapporteurs de ces commissions, définition très proche de ceux que nous avons nommés ici « animateurs » du Grenelle.

#### 1.3.1 Genre

Prenant place dans un processus de régulation national, situé sur une scène publique, intensément médiatisé, le Grenelle de l'environnement est un processus de nature politique. Or on sait par de multiples études que les femmes occupent une place réduite dans le monde politique, notamment en France où les récentes mesures en faveur de la parité sont loin d'avoir égalisé la représentation des hommes et des femmes. Qu'en est-il de ces équilibres au sein du Grenelle de l'environnement ?

Globalement, on compte 24 % de femmes contre 76 % d'hommes dans l'ensemble des instances du Grenelle. Comment apprécier ce pourcentage ? Il est intéressant de le comparer à quelques données statistiques globales<sup>24</sup>. Rappelons qu'en France les femmes représentent :

- 47,1 % de la population active ;

---

<sup>22</sup> Sur la notion d'élites voir : William Genieys, *L'Élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

<sup>23</sup> Michel Margairaz et Henry Rouso, « Le Plan, une affaire d'État : les responsables des commissions du 1<sup>er</sup> au 9<sup>e</sup> plan », Henry Rouso (dir.), *La Planification en crise, 1965-1985*, Paris, Éditions du CNRS, 1998, p. 19-71.

<sup>24</sup> La source des données qui suivent est l'Observatoire de la parité 2010 : <http://www.observatoire-parite.gouv.fr>

- 37,3 % des cadres et professions intellectuelles supérieures ;
- 17,1 % des chefs d'entreprise de 10 salariés et plus ;
- 50,8 % de l'effectif total la fonction publique d'État et seulement 16,1 % des emplois de direction ;
- 18,5 % des députés (2007) et 21,9 % des sénateurs (2008).

Le chiffre global observé dans le Grenelle de l'environnement est donc assez proche de celui que l'on observe dans le monde politique (élus nationaux) ou proche de la politique (haute administration). Mais ce chiffre peut paraître d'autant plus faible que l'accès à la carrière politique est semé d'obstacles considérables pour les femmes alors que l'on aurait pu imaginer qu'un processus de concertation ouvert tendrait à un équilibre des genres plus proche du réel. Rappelons du reste que, si l'on en croit les témoignages des organisateurs du Grenelle, la responsabilité du choix des organisations accédant au Grenelle revient aux gestionnaires du Grenelle, c'est-à-dire au cabinet du ministre, mais la sélection des individus eux-mêmes semble avoir été laissée à l'initiative des organisations. Ce chiffre est également assez proche de celui que l'on observait au sein du CNDD qui, dans sa première formation (2005), comptait 15 % de femmes et, dans sa seconde (2005), 22 %.

Ce pourcentage global de 24 % diffère assez sensiblement selon les lieux du Grenelle : il est moins élevé dans les groupes de travail (18 %) et surtout dans les tables rondes (16 %) et proche de sa moyenne dans les Comop.

Ce pourcentage est aussi variable selon les collèges (tableau 9) : la représentation un peu plus fréquente des femmes dans les groupes et dans les Comop parmi les ONG, en particulier les ONG non-environnementales (40 %), s'explique vraisemblablement par l'importance de la mobilisation associative des femmes dans le secteur de l'environnement et de la consommation. La faiblesse de leur présence dans le collège des collectivités territoriales renvoie à leur manque de présence dans les exécutifs de ces instances. Quant à leur absence encore plus marquée dans les collèges des employeurs et des experts, elle confirme que le monde de l'entreprise et de la technique demeure dominé par les hommes.

Tableau 10. Pourcentage de femmes dans les groupes, tables et Comop et par collèges

	Groupes	Tables	Comop	Ensemble
Collectivités territoriales	13 %	6 %	22 %	21 %
Employeurs	12 %	10 %	20 %	19 %
État	17 %	33 %	28 %	28 %
ONG environnement	27 %	18 %	32 %	31 %
Experts	9 %	0 %	17 %	16 %
Salariés	18 %	15 %	29 %	20 %
ONG non environnement	40 %	0 %	50 %	43 %
Ensemble	18 %	15 %	25 %	24 %

Moins présentes dans les différentes instances du Grenelle, les femmes sont aussi en plus faible proportion dans les exécutifs du Grenelle, c'est-à-dire au sein de cette population que nous avons nommé les « animateurs ». Les femmes ne représentent en effet que 15 % des animateurs. Mais il est intéressant de noter que l'analyse des dirigeants des commissions du Plan faite par Michel Margairaz et Henry Rousso<sup>25</sup> aboutit à un chiffre presque dérisoire : selon eux, parmi les 432 responsables des commissions du Plan, on ne comptait que 6 femmes, reflet évidemment de la très faible féminisation des élites à cette époque.

En revanche, la proportion de femmes se distribue de façon à peu près équivalente dans les différentes matières du Grenelle, c'est-à-dire au sein des huit groupes de travail et intergroupes ou parmi les différentes tables rondes. Seules exceptions à cette règle, on observe une sur-représentation relative des femmes dans des Comop dont la matière correspond à des définitions traditionnelles des rôles féminins : 50 % par exemple dans le Comop « Veille sanitaire et risques émergents », 43 % dans le Comop « Consommation », 48 % dans le Comop « Éducation ». Mais seulement, 6 %, à l'inverse dans le Comop « Développement industriel, véhicules performants ».

### 1.3.2 Caractéristiques socio-culturelles

Les documents officiels du Grenelle indiquent pour chaque acteur une appartenance professionnelle qu'il est possible, au prix de certains recoupements (données disponibles sur le web, etc.), d'interpréter comme une profession. Dans certains cas, des problèmes de double appartenance doivent être tranchés. Ainsi les élus (nationaux, locaux, etc.) peuvent être considérés soit selon cette qualité, soit en fonction de leur profession, sans qu'il soit

<sup>25</sup> Michel Margairaz et Henry Rousso, *op. cit.*

évidemment possible de savoir quelle activité est dominante chez eux. Il est probable que pour certains élus, en particulier au niveau national, la profession exercée antérieurement à leur mandat est assez peu prégnante, notamment pour ceux qui ont exercé depuis longtemps et de façon continue la profession politique. En revanche d'autres élus, par exemple au niveau local, gardent des liens étroits avec le milieu professionnel dont ils sont issus. On a finalement choisi de considérer la profession des élus tout en indiquant dans un compte annexe les pourcentages d'appartenance à la fonction d' élu.

La profession de représentant syndical, associatif ou professionnel pose des problèmes du même ordre : certains représentants d'organisations peuvent exercer une véritable profession de salariés permanents de leur organisation, d'autres n'y effectuer qu'un travail à temps partiel, d'autre encore représenter leur organisation en tant que militants en exerçant par ailleurs une activité professionnelle ou en étant retraités. Ici, il est plus difficile d'obtenir des informations sur ces points sauf à enquêter longuement auprès des organisations elles-mêmes, ce que nous n'avons pu faire dans le cadre de cette étude. Lorsque des renseignements sur l'activité professionnelle étaient disponibles, ils ont été utilisés, quand l'information n'a pas été trouvée, ces acteurs ont été rangés dans les catégories de « cadre patronal », « cadre syndical » ou « cadre associatif ».

Tableau 11. Fonctions professionnelles dans les groupes, tables et Comop

	Groupes	Tables	Comop
Fonctionnaire	14 %	18 %	38 %
Agriculteur	6 %	7 %	3 %
Cadre associatif	21 %	8 %	13 %
Cadre patronal	12 %	11 %	13 %
Cadre syndical	11 %	13 %	2 %
Profession libérale	6 %	10 %	4 %
Dirigeant d'entreprise	4 %	7 %	3 %
Cadre supérieur, ingénieur, professions intermédiaires	10 %	8 %	16 %
Professions intellectuelles	16 %	17 %	8 %
Total	100 %	100 %	100 %

Dont ...

Élu fonction nationale	2 %	1 %	1 %
Élu fonction nationale et locale	6 %	6 %	2 %
Élu fonction locale	11 %	16 %	7 %
Total élus	19 %	23 %	11 %

La lecture du tableau 11 montre tout d'abord que les profils professionnels des groupes et des tables sont assez proches : les cadres (associatifs, syndicaux et patronaux), les cadres d'entreprise et ingénieurs et les professions intellectuelles composent l'essentiel de cette population : 70 % au total dans le cas des groupes, avec, dans ce cas, une forte représentation des cadres d'associations. Cette similitude est évidemment due au fait que ces deux instances sont soumises à la règle de la gouvernance à cinq. Dans les Comop, à l'inverse, qui ne sont pas formellement soumis à cette contrainte, la catégorie des fonctionnaires représente 38 % de l'ensemble, au détriment principalement des cadres syndicaux (2 %) et des professions intellectuelles (8 %).

Quant au pourcentage d'élus, il est à son maximum au sein des tables rondes (23 %), faible au contraire dans le cas des Comop.

Lorsque l'on considère cette population assez spécifique que nous avons nommée « animateurs », le poids du secteur public devient très apparent. Au sein des animateurs en effet, les fonctionnaires représentent 58 % de l'ensemble contre 38 % pour ceux qui n'ont pas



exercé ce type de fonction. Ce chiffre est évidemment cohérent avec celui du tableau 7 qui montrait le poids du collège État parmi les animateurs.

Tableau 12. Professions selon la fonction d'animateur

	Aucune fonction	Animateurs
Fonctionnaire	32 %	58 %
Agriculteur	3 %	2 %
Cadre associatif	15 %	2 %
Cadre patronal	13 %	2 %
Cadre syndical	4 %	0 %
Profession libérale	4 %	8 %
Dirigeant d'entreprise	4 %	3 %
Cadre supérieur, ingénieur, professions intermédiaires	15 %	8 %
Professions intellectuelles	9 %	18 %
Total	100 %	100 %

La comparaison des professions des acteurs du Grenelle avec notre référence externe, les dirigeants des commissions du Plan<sup>26</sup>, est difficile car les catégories choisies dans cette étude et dans la nôtre ne sont pas exactement les mêmes. Toutefois, au prix d'un certain nombre de regroupements, des mises en perspective demeurent possibles (tableau 13). La simplification de catégories a consisté à considérer les quatre catégories suivantes : État, société civile organisée (syndicats, associations et groupement professionnels), Université et professions intellectuelles et enfin secteur privé (agriculteurs, cadres, professions libérales et industriels). En adoptant ce regroupement, on remarque d'abord que les planificateurs appartenaient nettement plus souvent que les animateurs du Grenelle à la sphère étatique : 73 % dans le premier cas, 58 % dans le second. À l'inverse, le secteur privé est mieux représenté dans le Grenelle (21 % contre 8 %). Mais paradoxalement, la société civile, dont la représentation est un des arguments de valorisation du Grenelle, était un peu plus présente parmi les dirigeants des commissions du Plan que parmi les animateurs du Grenelle (9 % contre 3 %).

<sup>26</sup> Michel Margairaz et Henry Rousso, *op. cit.*

Tableau 13. Statut parmi les dirigeants des commissions du Plan et les animateurs du Grenelle

	Animateurs du Grenelle	Dirigeants des commissions du Plan
État	58 %	73 %
Société civile organisée	3 %	9 %
Université, professions intellectuelles	18 %	8 %
Secteur privé	21 %	8 %
Autres	0 %	2 %
Total	100 %	100 %

Le capital scolaire est un élément fondamental de la sociologie des élites<sup>27</sup>. Malheureusement on ne dispose pas, dans les documents disponibles sur le web, de données complètes pour notre base. La seule source homogène, mais partielle, est l'information concernant les diplômes décernés par les grandes écoles fournie par le site [manageur.com](http://www.manageur.com)<sup>28</sup>.

Faute de connaître dans leur exhaustivité les diplômes des acteurs du Grenelle, cette base de données permet au moins de savoir s'ils sont possesseurs d'un ou de plusieurs diplômes de grandes écoles. Une fois cette recherche effectuée, les différents diplômes ont été regroupés de façon à disposer d'effectifs suffisants<sup>29</sup>.

Le premier tableau (tableau 14) composé à partir de ce renseignement montre **la remarquable homogénéité des différentes instances du Grenelle en termes de capital culturel** (au sens restreint de notre mesure) : dans les groupes, tables et Comop, environ 30 % des acteurs ont acquis un diplôme de grande école. Parmi ces diplômes, ce sont ceux des écoles d'ingénieurs qui dominent. L'ENA, Sciences Po et l'École normale supérieure ainsi que les écoles de gestion (HEC, etc.) se partagent à peu près à égalité (autour de 5 % chacun) le reste des diplômes de grande école.

<sup>27</sup> Pierre Bourdieu et Monique de Saint-Martin, *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

<sup>28</sup> <http://www.manageurs.com>

<sup>29</sup> Quatre catégories ont été créées : l'ENA, les écoles d'ingénieurs (ECP, ENPC, ENST, etc.), Sciences Po et l'ENS, et les écoles de gestion (HEC, École supérieure de commerce de Paris, etc.). Ce regroupement exige aussi, pour simplifier le traitement des données, de traiter les cas de diplômes multiples. Par convention, nous avons admis que certains diplômes pouvaient être considérés comme plus significatifs que d'autres. On admettra ainsi que le diplôme de l'ENA prime sur tous les autres, que celui d'ingénieur de grande école prime sur celui de Sciences Po ou de l'École normale supérieure ou des écoles de gestion (mais non sur l'ENA) et que celui de Sciences Po ou de l'École normale supérieure prime sur les écoles de gestion (mais non sur les écoles d'ingénieurs ou l'ENA).

Tableau 14. Diplômes de grande école dans les groupes, tables et Comop

	Groupes	Tables	Comop	Ensemble
Aucune	72 %	70 %	72 %	72 %
Ingénieur	13 %	14 %	15 %	15 %
ENA	5 %	3 %	4 %	4 %
Sciences Po et ENS	6 %	6 %	6 %	6 %
Gestion	5 %	7 %	3 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Cette homogénéité des types de diplôme selon les lieux du Grenelle se vérifie moins si l'on considère l'appartenance aux collègues : globalement les représentants des ONG et des salariés ont moins fréquemment suivi des scolarités au sein de grandes écoles : 20 % pour les ONG d'environnement, 9 % pour les autres ONG et 14 % pour les représentants des salariés contre 30 % en moyenne. **À l'inverse, 36 % des membres du collège État ont acquis des diplômes de grande école avec une sur-représentation des écoles d'ingénieurs : 21 % (contre 15 % en moyenne) et de l'ENA (8 % contre 4 % en moyenne).**

Tableau 15. Diplômes de grande école selon les collègues

	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG environnement	Experts	Salariés	ONG non environnement	Ensemble
Aucune	79 %	74 %	64 %	81 %	76 %	86 %	91 %	72 %
Ingénieur	9 %	12 %	21 %	7 %	14 %	8 %		15 %
ENA	1 %	2 %	8 %	2 %	1 %			4 %
Sciences Po et ENS	5 %	7 %	5 %	7 %	6 %	2 %	6 %	6 %
Gestion	5 %	5 %	2 %	3 %	3 %	5 %	3 %	3 %

Enfin, si l'on considère les profils de diplômés selon la fonction d'animateur, il apparaît que, parmi ceux-ci, les pourcentages de diplômés de grande école sont en effet bien supérieurs à la moyenne (43 % contre 30 %) et concentrés là aussi dans la filière des ingénieurs de grandes écoles (27 % contre 15 % en moyenne).

Tableau 16. Diplômes de grande école selon la fonction d'animateur

	Aucune fonction	Animateurs	Ensemble
Aucune	73 %	57 %	72 %
Ingénieur	14 %	27 %	15 %
ENA	4 %	5 %	4 %
Sciences Po et ENS	5 %	8 %	6 %
Gestion	4 %	2 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %

En somme, les analyses classiques qui démontraient le poids de la technocratie, des corps d'ingénieurs et des écoles du pouvoir dans les institutions étatiques françaises demeurent globalement pertinentes. Mais la question de savoir dans quelle mesure le Grenelle met en question, ou du moins modère, cette pesanteur sociologique demeure entière. Ici la comparaison avec les dirigeants des commissions du Plan est difficile car les documents disponibles<sup>30</sup> ne sont pas fondés strictement sur la même classification des diplômes. Au prix de quelques approximations, le tableau 17 permet néanmoins de prendre une mesure des écarts entre ces deux populations. **Parmi ceux qui dirigeaient les commissions du Plan, le poids des ingénieurs des grandes écoles et des énarques était écrasant : environ les deux tiers (64 %) selon l'étude citée. Dans notre population d'animateurs du Grenelle, cette même proportion a considérablement diminué : 32 %.** À partir de ces chiffres, il paraît donc légitime d'affirmer que, tout en accordant sa place à une élite intellectuelle, le Grenelle a cependant ouvert son recrutement à des catégories beaucoup plus larges que ne le faisaient les commissions du Plan.

Tableau 17. Diplômes de grandes écoles parmi les animateurs du Grenelle et les dirigeants des commissions du Plan

	Animateurs du Grenelle		Dirigeants des commissions du Plan
Aucune	57 %	Pas de supérieur	2 %
Ingénieur	27 %	X et autres grandes écoles	46 %
ENA	5 %	ENA	18 %
Science Po et ENS	8 %	Droit et Sciences Po	13 %
Gestion	2 %	Autres écoles supérieures	21 %
Total	100 %	Total	100 %

<sup>30</sup> Michel Margairaz et Henry Rousso, *op. cit.*

### 1.3.3 Indicateurs de notoriété

La dernière série d'indicateurs culturels que nous avons utilisée repose sur des mesures de notoriété. Trois sources ont été mises à profit : le *Who's Who*, Factiva et les mentions sur le web. Le *Who's Who* constitue une base de données de notoriété existant depuis 1953 et dont les modes de recueil et les limites ont été analysées par la sociologie<sup>31</sup>. Factiva recense les citations dans la presse récente. Enfin le critère du web que nous avons utilisé est beaucoup plus incertain puisqu'il s'agit du fait que la personne soit citée sans que l'on distingue ici les raisons, le contexte, ni les circonstances dans lesquelles a lieu cette citation.

Les bases *Who's Who* et Factiva donnent des pourcentages globaux de citations très voisins : respectivement 16 % et 17 %. Les mentions sur le web en revanche sont beaucoup plus communes : 67 %. L'analyse montre du reste que citations dans le *Who's Who* et mentions dans la presse sont des événements assez fortement liés entre eux : il y a une forte corrélation entre ces deux caractéristiques<sup>32</sup> alors que les relations de ces deux indices avec les citations sur le web sont assez faibles. Cette forte homologie entre ces deux indicateurs rappelle que ceux qui constituent les bases de données du *Who's Who* utilisent évidemment la presse pour repérer des individualités auxquelles on proposera de figurer dans le répertoire.

---

<sup>31</sup> Voir : Olgierd Lewandowski, « Différentiation et mécanismes d'intégration de la classe dirigeante : l'image sociale des élites d'après le *Who's Who in France* », *Revue française de sociologie*, 15 (1), 1974, p. 43-73.

<sup>32</sup> Le coefficient de corrélation entre ces deux occurrences est de 0.49 (V de Cramer).

Tableau 18. Citations dans le Who's Who, dans la presse (Factiva) et sur le web selon l'appartenance aux collèges et selon la participation aux groupes, aux tables ou aux Comop

<b>Who's Who</b>	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG environnement	Experts	Salariés	ONG non environnement	Ensemble
Groupes	55 %	22 %	50 %	8 %	48 %	2 %	13 %	29 %
Tables	59 %	25 %	67 %	27 %	29 %	15 %		40 %
Comop	35 %	13 %	9 %	6 %	13 %			12 %
Ensemble	42 %	15 %	12 %	9 %	18 %	5 %	6 %	16 %

<b>Presse</b>	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG environnement	Experts	Salariés	ONG non environnement	Ensemble
Groupes	48 %	25 %	36 %	23 %	52 %	14 %	20 %	30 %
Tables	47 %	50 %	78 %	64 %	43 %	23 %		52 %
Comop	34 %	15 %	8 %	14 %	15 %	5 %	12 %	13 %
Ensemble	40 %	17 %	11 %	19 %	23 %	15 %	14 %	17 %

<b>Web</b>	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG environnement	Experts	Salariés	ONG non environnement	Ensemble
Groupes	88 %	73 %	87 %	85 %	96 %	61 %	67 %	80 %
Tables	94 %	95 %	89 %	91 %	100 %	85 %		92 %
Comop	75 %	60 %	62 %	71 %	75 %	62 %	62 %	64 %
Ensemble	78 %	62 %	64 %	75 %	78 %	62 %	63 %	67 %

Le tableau 18 indique pour tous les collèges et pour chaque institution du Grenelle (groupe, table ou Comop) les pourcentages de citations dans nos trois bases de données. Deux régularités apparaissent à l'examen de ce tableau :

- En premier lieu, les acteurs présents dans les tables sont, sur les trois critères de notoriété pris en compte (*Who's Who*, presse et web), les plus fréquemment cités. Cette différence confirme que la phase des tables rondes correspond à une étape de mise en scène publique et par conséquent de forte médiatisation du Grenelle. À l'inverse, l'étape des Comop est la plus discrète : sur les trois indicateurs, elle réunit les plus faibles fréquences de notoriété. La réunion des groupes bénéficie d'une notoriété intermédiaire entre le maximum des tables et le minimum des Comop ;
- En second lieu, deux collèges bénéficient d'indices de notoriété supérieurs. Ce sont d'abord les collectivités territoriales et en second lieu, à un moindre niveau, les experts, notamment au sein des groupes de travail. Les acteurs relevant de l'État ont aussi des indices de notoriété élevés, en particulier dans la phase des tables rondes.

La mesure des indicateurs de notoriété révèle donc d'abord des degrés variables de visibilité des différents phases du Grenelle : les tables rondes rassemblent des acteurs connus, c'est moins vrai des groupes et moins encore des Comop.

Quant à la notoriété supérieure des acteurs des collectivités territoriales, elle découle vraisemblablement de leurs positions de personnes publiques. Ce fait se vérifie aisément en considérant la notoriété des élus : au total, parmi les acteurs qui cumulent une fonction d' élu local et d' élu national, 86 % sont cités dans le *Who's Who* (contre 16 % en moyenne), 73 % mentionnés dans la presse (contre 18 % en moyenne), 98 % présents sur le web (contre 67 % en moyenne).

Le tableau 19, enfin, différencie les taux de notoriété selon que les acteurs exercent ou non des fonctions d' animateur. Il confirme que les animateurs que nous avons décrits plus haut comme plus proches de l'État, plus souvent multipositionnels, mieux dotés en capital culturel, sont également plus souvent répertoriés dans le *Who's Who*, la presse et le web.

*Tableau 19. Citations dans le Who's Who, dans la presse (Factiva) et sur le web selon les fonctions d' animation*

<b>Who's Who</b>	Aucune fonction	Animateurs	Ensemble
Groupes	27 %	44 %	29 %
Tables	37 %	48 %	40 %
Comop	11 %	33 %	12 %
Ensemble	14 %	34 %	16 %

<b>Presse</b>	Aucune fonction	Animateurs	Ensemble
Groupes	29 %	41 %	30 %
Tables	51 %	57 %	52 %
Comop	12 %	29 %	13 %
Ensemble	16 %	33 %	17 %

<b>Web</b>	Aucune fonction	Animateurs	Ensemble
Groupes	79 %	90 %	80 %
Tables	92 %	91 %	92 %
Comop	62 %	82 %	64 %
Ensemble	65 %	83 %	67 %

### 1.3.4 Les élites du Grenelle : des élites d'État ? (François Denord)

Parce qu'il n'existe pas de définition objective de ce que faire partie de l'élite veut dire, on peut considérer comme « élites du Grenelle » celles et ceux des participants qui figurent dans le *Who's Who*. Créé en 1953, ce dictionnaire biographique, riche d'environ 21 000 entrées, présente en effet l'avantage de mêler logiques positionnelle et réputationnelle dans la sélection des individus qu'il opère : les inscrits doivent leur entrée dans cette instance biographique, soit à leur place dans des organigrammes officiels, soit à leur notoriété médiatique<sup>33</sup>. Ils ne demandent pas à en être, comme cela peut être le cas pour *Le Bottin Mondain*<sup>34</sup>. Et à la différence des biographies publiées par des guides sectoriels (comme le *Guide des états-majors des grandes entreprises*), celles du *Who's Who* incluent des données d'état-civil (origines sociales et géographiques, statut matrimonial, nombre d'enfants, etc.) homogènes et vérifiées par les rédacteurs de l'annuaire. Même s'il comporte des limites, cet annuaire permet ainsi de saisir l'image sociale des élites à un moment donné du temps<sup>35</sup>.

Sur les 1 551 participants au Grenelle, seulement 211 (13.6 %) figurent dans le *Who's Who* 2008 (246 en 2011). Les élites du Grenelle présentent certaines caractéristiques des élites « ordinaires ». Elles se composent ainsi très majoritairement d'hommes, plutôt âgés et d'origines sociales élevées, autant d'éléments qui les rendent peu « représentatives » de la population française en général.

Comparaison <i>Who's Who</i> / Participants du Grenelle inscrits dans le <i>Who's Who</i> (en%)		Grenelle	
		Who's Who en%	Grenelle en %
Sexe	Hommes	86	87
	Femmes	14	13
Age	20-55 ans	28	28
	56-65 ans	35	55
	66-75 ans	20	15
	>= 75 ans	17	2
Profession du père	NSP	9	16
	Agriculteur, commerçant	12	14
	Cadre du privé	13	15
	Employé, ouvrier, fonctionnaire	11	9
	Haut fonctionnaire	11	10
	Patron	22	18
	Professeur, instituteur, chercheur	10	8
	Profession libérale	11	9

<sup>33</sup> Annie Collovald, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°73, 1988, p. 29-40.

<sup>34</sup> Cyril Grange, *Les Gens du Bottin Mondain, 1903-1987 : y être, c'est en être*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>35</sup> Olgierd Lewandowski, « Différenciation et mécanisme d'intégration de la classe dirigeante : l'image sociale de l'élite d'après le *Who's Who* en France », *Revue française de sociologie*, janvier-mars 1974, p. 43-73.



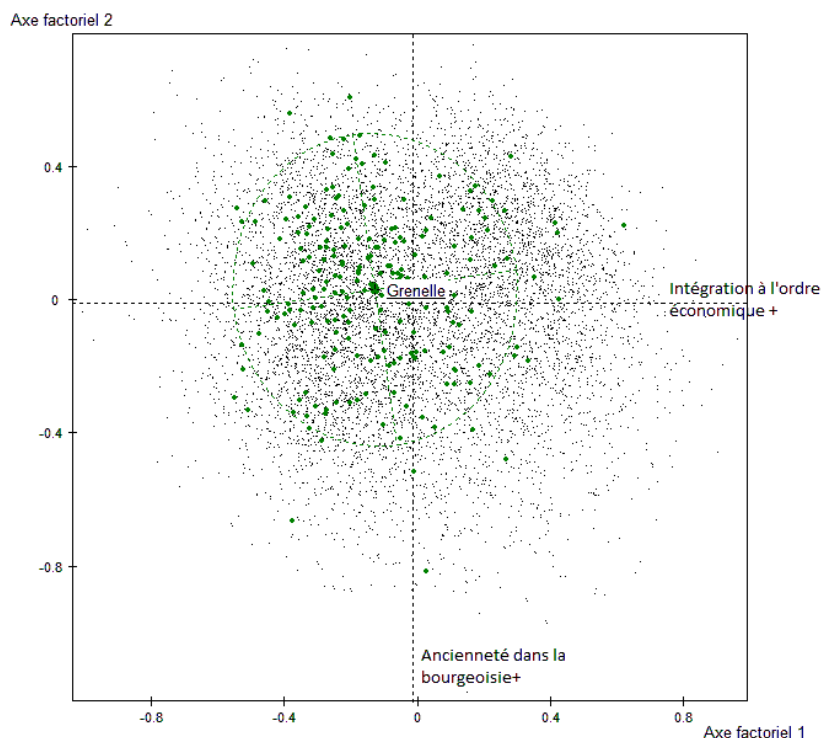
Néanmoins, les participants au Grenelle recensés par le *Who's Who* comptent dans leur rangs moins de grands bourgeois, ce dont témoignent tant des styles de vie familiaux (une plus rare fréquence d'inscription au Bottin mondain de l'individu ou de ses proches, par exemple), que des formations davantage scientifiques (43.3 % des élites du Grenelle sont allées à la Faculté de sciences ou dans une grande école scientifique contre 29,2 % des inscrits dans le *Who's Who*). Les élites du Grenelle ne se recrutent pas dans l'ensemble des secteurs représentés dans le *Who's Who*. Elles proviennent plus particulièrement de la politique, puisque 30 % sont soit député, sénateur ou dirigeant de parti, et de la haute fonction publique (36 %). On notera également que le monde des ONG et autres associations est mieux représenté qu'au sein du *Who's Who* (34 % contre 22.5 %) et symétriquement, que le monde de l'entreprise est sous-représenté (84 % des élites du Grenelle n'ont aucune activité en entreprise).

Dans le prolongement des analyses menées par Pierre Bourdieu dans les années 1970-1980, on peut décrire la structure du champ du pouvoir français contemporain à partir de quatre critères principaux : l'intégration relative au champ économique, l'ancienneté de l'appartenance à la bourgeoisie, la proximité à l'État et la visibilité publique. Afin de situer les élites du Grenelle dans cet espace structuré de positions, on s'appuie sur des travaux menés antérieurement pour dégager la physionomie du champ du pouvoir et en proposer une modalisation statistique<sup>36</sup>. Celle-ci s'appuie sur un échantillon de 7 787 individus tirés au sort dans l'édition 2008 du *Who's Who* (la marge d'erreur s'avère ainsi très faible). Après codage, vingt-cinq variables correspondant à quatre ensembles de questions ont été construites : des caractéristiques sociodémographiques comme l'âge, le sexe ou l'origine sociale ; la trajectoire scolaire avec le diplôme, les types d'institutions fréquentées et les disciplines étudiées ; les professions et secteurs d'activités dans lesquels l'individu a effectué sa carrière ; des indicateurs de pouvoir et de notoriété, enfin, comme le nombre annuel de citations dans la presse quotidienne, la publication de livres ou les décorations arborées. Toutes ces données ont été soumises à une analyse des correspondances multiples spécifique, technique statistique qui permet d'intégrer à l'analyse des modalités rares ou non renseignées sans qu'elles affectent la structure de l'espace<sup>37</sup>. Les élites du Grenelle ont été projetées en éléments

<sup>36</sup> François Denord, Paul Lagneau-Ymonet, Sylvain Thine, « Le champ du pouvoir en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°170, 2011, p. 24-57. On trouvera dans cet article une interprétation statistique et sociologique détaillée des résultats repris ici.

<sup>37</sup> Voir Brigitte Le Roux et Henry Rouanet, *Geometric Data Analysis. From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 2004 ; Brigitte Le Roux et Henry Rouanet, *Multiple Correspondance Analysis*, Thousand Oaks/Londres, Sage Publications, 2010.

supplémentaires afin d'observer leur distribution le long des principales lignes de clivage qui structurent le champ du pouvoir dans son ensemble.



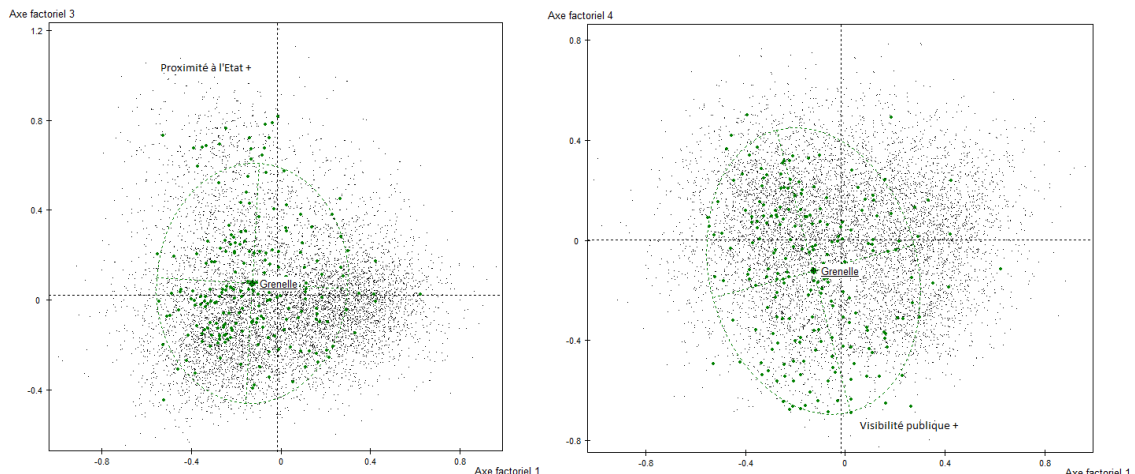
Les élites françaises s'ordonnent d'abord selon leur degré d'intégration à l'ordre économique. Le premier axe de l'analyse des correspondances multiples spécifique ( $\lambda_1=0.1017$ ,  $t_1=5.17\%$ )<sup>38</sup> oppose ainsi le public au privé, le culturel à l'économique, « l'intérêt général » à l'intérêt particulier. Les positions occupées sur ce *continuum* s'étirent des mondes de l'art et de l'université à la banque et à la finance. Les élites du Grenelle se situent très majoritairement en position intermédiaire du fait de leur ancrage politique et administratif. Si des profils proches du pôle intellectuel s'y retrouvent, en revanche, les carrières privées, associées à des formations dans des écoles de commerce et à des positions professionnelles dans le commerce ou la finance y sont rares. Les élites du Grenelle peuvent donc être qualifiées de « publiques » au double sens du service public et de la notoriété.

Le degré d'intégration à l'ordre économique ne constitue pas l'unique principe de classement des élites françaises. Elles se distinguent aussi en fonction de l'ancienneté de leur appartenance à la bourgeoisie. Malgré les transformations qu'ont connues l'économie, l'administration, la politique et la culture depuis la fin des années 1960, la naissance reste en France l'une des principales conditions de l'accès aux positions de pouvoir. Le second facteur

<sup>38</sup>  $\lambda$  désigne la valeur propre,  $t$ , le taux d'inertie.

de l'analyse des correspondances multiples spécifique ( $\lambda_2=0.0852$ ,  $t_2=4.33\%$ ) mêle ainsi caractéristiques individuelles et familiales : les individus se distribuent non seulement en fonction de leur avancement dans la carrière (auquel se trouve associés différents types de consécration, comme des mandats d'administrateurs ou la Légion d'honneur), mais aussi en fonction de la conformation de leur famille aux styles de vie les plus conventionnels (nombre d'enfants élevé ou vie mondaine). Les élites du Grenelle viennent rarement de la bourgeoisie ancienne ou de l'aristocratie. De manière générale, elles sont moins « bourgeoises » que les élites françaises prises dans leur ensemble : on y compte un peu moins de fils de patrons, on y a moins étudié le droit, moins fréquenté des écoles privées, etc.

Les élites du Grenelle se révèlent plus publiques et moins bourgeoises. Mais les deux axes suivants de l'analyse ( $\lambda_3=0.0718$ ,  $t_3=3.64\%$  ;  $\lambda_4=0.0690$ ,  $t_4=3.51\%$ ) se révèlent davantage clivants.



Ils mettent en lumière une opposition assez nette entre hauts fonctionnaires liés aux institutions économiques de l'État, à l'équipement etc., et de l'autre côté des notables locaux (élus et membres des organisations patronales) et surtout des politiques. On trouve ainsi au sein des élites du Grenelle deux types d'individus dont la légitimité diffère. Ont été privilégiés des acteurs disposant soit d'une forte visibilité publique et d'une légitimité élective, soit d'une expertise technique garantie par l'État et par les grandes écoles.

Malgré ce clivage, on voit que l'image que donnent à voir les élites du Grenelle est bien différentes de celle que l'on pourrait penser obtenir d'une expérience délibérative centrée sur la « société civile ». C'est avant tout l'État administratif et politique qui apparaît au premier plan.

## 1.4 Les perceptions des acteurs (Daniel Boy)

### 1.4.1 L'enquête : échantillon obtenu et traitement des données

Pour compléter l'étude des acteurs du Grenelle, une enquête par questionnaire a été lancée auprès d'un échantillon de participants. Pour rendre les réponses plus aisées, on a choisi la méthode d'un questionnaire en ligne : en pratique, les répondants reçoivent par mail une invitation à répondre à un questionnaire sur le Grenelle et un lien web qui les dirige vers un questionnaire auquel ils peuvent répondre en ligne<sup>39</sup>. Dans l'idéal, il aurait fallu disposer d'une base de données indiquant le mail de chacun des participants du Grenelle. En réalité, nous n'avons pu obtenir qu'une partie de ces données et le questionnaire n'a pu être envoyé qu'à 743 participants, soit environ la moitié des membres du Grenelle. Le terrain d'enquête s'est déroulé sur un peu plus d'un mois, du 28 octobre au 6 décembre 2010. Après trois relances, on a pu disposer de 129 questionnaires exploitables, soit un taux de réponses de 17,3 %.

Avant de considérer le contenu des réponses, on doit s'interroger sur la proximité de l'échantillon obtenu avec le réel, c'est-à-dire avec l'ensemble des participants du Grenelle. La base de données des acteurs construite dans le cadre de cette recherche permet des comparaisons précises sur plusieurs critères.

Tableau 20. Répartition dans les groupes : base et enquête

	Base	Enquête	Écart
Climat	24,1	15,1	-9
Biodiversité	15,7	19,8	4,1
Santé	11,9	11,6	-0,3
Production et consommation	14,6	19,8	5,2
Gouvernance	19,5	18,6	-0,9
Compétitivité	14,2	15,1	0,9
Total	100	100	0

<sup>39</sup> La réalisation pratique de cette phase (envoi des mails, relances invitant à répondre, recueil et mise en forme des données) a été confiée à l'IFOP. La base de données anonymisée a été traitée par nos soins.

Tableau 21. Répartition dans les collèges : base et enquête

	Base	Enquête	Écart
Collectivités territoriales	13,9	9,3	-4,6
Employeurs	19,5	20,2	0,7
État	19,5	21,7	2,2
ONG	18,4	24,8	6,4
Salariés	16,8	13,2	-3,6
Autres	12	10,9	-1,1
Total	100	100	

Tableau 22. Appartenances socio-professionnelles : base et enquête

	Base	Enquête	Écart
Fonctionnaires	34,4	29,3	-5,1
Agriculteurs	3,1	0,9	-2,2
Cadres associatifs	13,5	19	5,5
Cadres patronaux	12,3	15,5	3,2
Cadres syndicaux	4,0	12,9	8,9
Cadres supérieurs,	22,7	9,5	-13,2
Professions intellectuelles	9,9	12,9	3,0
Total	100	100	

Tableau 23. Genre : base et enquête

	Base	Enquête	Écart
Hommes	75,9	79,1	3,2
Femmes	24,1	20,9	-3,2
Total	100	100	

Les quatre tableaux précédents permettent de comparer sur trois critères importants la conformité de l'échantillon de questionnaires reçus par rapport à la base de données complète des acteurs. Il n'y a évidemment pas stricte identité entre les deux structures. Dans le premier tableau, on note un défaut de membres du groupe « Climat » et un excès des groupes « Biodiversité » et « Production et consommation ». Dans le deuxième tableau, on observe que les collèges « Collectivités territoriales » et « Salariés » sont légèrement sous-estimés au profit du collège « ONG ». Dans le troisième tableau, on note un écart important : les cadres supérieurs et professions libérales manquent dans les répondants à l'enquête tandis que les cadres associatifs, syndicaux et patronaux sont en légère sur-représentation. Enfin, il y a une faible sous-représentation des femmes dans notre enquête : environ 21 %, contre 24 % dans la base de données.

Ces déviations indiquent les limites de représentation de notre échantillon mais ne sont probablement pas de nature à affecter sensiblement les résultats. En revanche, un autre trait

caractéristique des répondants doit être examiné, il s'agit de l'appartenance ou non à la catégorie des « animateurs » c'est-à-dire à ce groupe constitué des acteurs en charge d'une fonction exécutive dans le Grenelle : les présidents, vice-présidents, rapporteurs et pilotes de Comop. On a montré, dans le chapitre consacré à l'analyse des acteurs l'importance de cette fonction et observé que la distribution de ces postes ne se faisait pas au hasard : 66 % des animateurs du Grenelle relèvent de l'État et 15 % peuvent être qualifiés d'« experts ». Compte tenu de cette spécificité du profil des animateurs, il est important de vérifier leur taux de présence dans notre échantillon de répondants en le comparant au taux observé dans la base de données d'ensemble. Dans la base de données initiale des acteurs, on avait trouvé une proportion d'animateurs de 8,4 %. Or, parmi les répondants à notre enquête, cette même catégorie représente 20,9 %. 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. Quelques soient les raisons de cet écart, il nécessite une correction, car, on le verra plus loin, les animateurs diffèrent des non-animateurs dans leur appréciation du fonctionnement du Grenelle. Leur poids excessif affecte donc les réponses d'ensemble et, pour cette raison, nous avons construit une variable de pondération<sup>40</sup> qui a pour effet de rendre aux animateurs leur véritable poids dans l'échantillon.

#### *1.4.2 Les résultats*

Pour analyser les résultats de cette étude, nous avons systématiquement trié les données et vérifié la significativité statistique<sup>41</sup> des éventuels écarts sur l'ensemble de variables suivant :

- Groupe (Climat, Biodiversité, Santé, Productivité, Gouvernance, Compétitivité)
- Collège (Collectivités territoriales, Employeurs, État, ONG, Salariés, Autres)
- Âge (Jusqu'à 45 ans, 46 à 55 ans, 56 ans et +)
- Genre (Homme, femme)
- Diplôme (Jusqu'à bac +4, Bac + 5 et +, grandes écoles)
- Profession (fonctionnaire, cadre associatif, entreprise, cadre syndical, profession intellectuelle)
- Fonction d'animation (Oui, non)

---

<sup>40</sup> Cette variable de pondération est construite classiquement en affectant aux catégories d'animateurs et de non-animateurs un poids égal au quotient : proportion recherchée / proportion observée, soit pour les animateurs 8,4/20,9 et pour les non-animateurs 91,6/79,1.

<sup>41</sup> Tests du X<sup>2</sup>, Phi et V de Cramer.

*Le travail de groupe*Tableau 24. *En ce qui concerne le groupe, Comop auquel vous avez participé, avez-vous assisté ... ?*

À toutes les réunions	52
À la plus grande partie des réunions	36
À quelques réunions seulement	12
Total	100

L'agenda des réunions de groupe du Grenelle a été extrêmement serré et les réunions se sont déroulées à un rythme rapide. Malgré ces fortes contraintes, 88 % des répondants déclarent avoir assisté « À toutes les réunions » ou « À la plus grande partie des réunions ». Cette participation semble avoir été encore plus intense pour les groupes « Climat » et « Gouvernance » avec respectivement 92 % et 72 % de réponses « À toutes les réunions ». On note aussi que les membres du Grenelle issus des grandes écoles affirment plus souvent avoir assisté « À toutes les réunions » (58 % contre 40 % pour le niveau bac + 4).

Tableau 25. *Lors des réunions du groupe, Comop, auquel vous avez participé, avez-vous eu l'impression que ... ?*

Les thèmes à traiter étaient choisis d'avance	46
Il y avait une assez grande autonomie pour choisir les thèmes à traiter	50
Il y avait une autonomie totale pour choisir les thèmes à traiter	3
Total	100

Le cadrage des réunions est à l'évidence un élément essentiel du fonctionnement d'un groupe : choisir d'avance la liste exhaustive ou non des thèmes qui seront traités par le groupe, c'est en orienter par avance le contenu et les limites. Ici, les appréciations des membres du Grenelle sont assez équilibrées puisque 46 % ont eu le sentiment d'un cadrage préalable contre 53 % qui témoignent d'une « assez grande » ou « totale » autonomie pour choisir les thèmes à traiter. Ces opinions diffèrent légèrement selon l'âge : les plus jeunes des participants (jusqu'à 45 ans) expriment moins souvent un sentiment de liberté puisque 38 % d'entre eux déclarent qu'il y avait une « assez grande » ou « totale autonomie pour choisir les thèmes à traiter » contre 62 % chez les plus âgés (56 ans et plus). Mais c'est avant tout la place occupée dans le processus du Grenelle qui fait ici la différence sur ce point : 73 % des animateurs du Grenelle affirment l'autonomie dans le choix des thèmes à traiter contre 53 % dans l'ensemble des répondants.

Tableau 26. *Quand les discussions ont eu lieu dans le groupe, Comop, auquel vous avez participé, avez-vous eu l'impression que ... ?*

Il y avait toute liberté pour discuter	71
Les discussions étaient assez limitées	27
Il n'y avait guère de liberté pour discuter	2
Total	100

Second critère d'autonomie des groupes de travail, la latitude laissée aux participants de discuter librement. Ici les jugements convergent assez largement puisque 71 % des réponses sont positives. Là encore, ceux qui étaient en charge de la gestion des groupes de travail se distinguent par une vision très irénique de l'atmosphère des discussions : 90 % d'entre eux déclarent « qu'il y avait toute liberté pour discuter ».

Tableau 27. *Dans l'ensemble, diriez-vous que dans le groupe, Comop, auquel vous avez participé, l'ambiance de travail entre les participants était ... ?*

Très consensuelle	7
Assez consensuelle	63
Assez conflictuelle	28
Très conflictuelle	2
Total	100

Le dernier trait caractérisant les conditions de fonctionnement de la phase délibérative consiste en un jugement sur le caractère plus ou moins consensuel de « l'ambiance de travail entre les participants ». Là encore, les opinions sont extrêmement positives puisque 70 % des répondants estiment que cette ambiance a été « Très » ou « Assez consensuelle ». Il y a un très large accord pour qualifier l'atmosphère de « consensuelle », toutes les catégories ou sous-groupes de notre échantillon faisant preuve d'une égale satisfaction sur ce point.

Pour résumer les trois jugements qui ont été passés en revue, un indice synthétique a été construit : il comptabilise le nombre de jugements positifs exprimés par les répondants sur un total de trois (autonomie dans le choix des thèmes, liberté de discussion et ambiance consensuelle). Cet indicateur a été analysé en fonction des différentes variables explicatives (tableau 28).



Tableau 28. Nombre de jugements positifs (autonomie dans le choix des thèmes, liberté de discussion, ambiance consensuelle) selon la qualité d'animateur, le genre et la classe d'âge

	Nombre de jugements positifs				
	Aucun	Un	Deux	Trois	Total
Non-animateurs	12	20	32	36	100
Animateurs	0	9	36	55	100
Ensemble	11	19	33	37	100

	Nombre de jugements positifs				
	Un homme	12	16	32	41
Une femme	7	36	36	21	100
Ensemble	11	20	33	36	100

	Nombre de jugements positifs				
	Jusqu'à 45 ans	13	28	31	28
46 à 55 ans	5	25	43	27	100
56 ans et +	15	11	26	48	100
Ensemble	11	20	33	36	100

Au total trois critères différencient l'intensité des jugements positifs : la qualité d'animateur, le genre et la classe d'âge. En résumé, les animateurs, les hommes, les répondants âgés de plus de 56 ans ont tendance à exprimer plus intensément leurs satisfaction quant au fonctionnement harmonieux des groupes de travail<sup>42</sup>. On comprend aisément que le point de vue des animateurs soit plus optimiste : d'une certaine façon ils sont, sur ce point, juge et partie puisque nous leur demandons de porter un jugement sur la qualité d'une ambiance qu'ils étaient en charge de créer et d'entretenir. Les différences entre hommes et femmes et en fonction de l'âge ne trouvent pas d'explication immédiate.

#### Regards croisés

Au sein des groupes de travail du Grenelle, les participants appartiennent principalement à cinq collèges : l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les salariés et les associations de défense de l'environnement. Dans la délibération, dont l'atmosphère, on l'a vu, a été le plus souvent jugée sereine, chacun de ces groupes est intervenu plus ou moins activement. Les questions qui suivent ont cherché à cerner le ressenti

<sup>42</sup> Toutefois ces écarts doivent être considérés comme indicatifs car, compte tenu de la faiblesse des effectifs, les tests de significativité n'atteignent pas un seuil inférieur à .05.

de ce processus. Dans les échanges et dans l'élaboration des propositions, certains collègues ont-ils été perçus comme plus actifs, voire comme dominants en raison de leur activisme (tableau 29) ? À l'inverse certains collègues, de l'avis des participants, ont-ils été moins présents (tableau 30) ?

*Tableau 29. Au sein de votre groupe, Comop, quels groupes, parmi les suivants, avaient trop d'influence dans les discussions ? En premier ?*

Les représentants de l'État	15
Les représentants des employeurs	7
Les représentants des salariés	1
Les représentants des collectivités territoriales	1
Les représentants des associations de défense de l'environnement	17
Un autre groupe de personnes / une autre personne (préciser)	4
Aucun	54
Total	100

*Tableau 30. Au sein de votre groupe, Comop, quels groupes, parmi les suivants, n'avaient pas assez d'influence dans les discussions ? En premier ?*

Les représentants de l'État	7
Les représentants des employeurs	3
Les représentants des salariés	12
Les représentants des collectivités territoriales	12
Les représentants des associations de défense de l'environnement	9
Un autre groupe de personne/ une autre personne (préciser)	3
Aucun	54
Total	100

La lecture conjointe de ces tableaux indique d'abord que, pour la majorité des membres du Grenelle interrogés ici, l'équilibre entre représentants des cinq collègues a été la règle : 54 % des répondants estime qu'aucun groupe n'a eu « trop d'influence » et la même proportion qu'aucun groupe, non plus, n'a eu « pas assez d'influence ». Ce premier résultat confirme le sentiment majoritaire d'un déroulement harmonieux des séances de travail.

Il reste qu'un peu moins de la moitié des répondants divergent de cette vision optimiste parce qu'ils estiment que certains ont eu soit une influence excessive, soit au contraire une influence insuffisante. Pour ceux qui ont perçu un déséquilibre dans les échanges, le schéma dominant est assez clair : l'État et les associations environnementales ont mené le jeu, les collectivités territoriales et les salariés des entreprises ont joué les seconds rôles. Cette perception atténue quelque peu l'image emblématique d'une harmonieuse

gouvernance à cinq, et suggère que, fort logiquement, l'essentiel des échanges et des négociations se sont faits selon des schémas historiquement préétablis. Les associations nationales de défense de l'environnement sont rompues aux négociations bilatérales avec l'État, elles ont retrouvé dans le Grenelle un partenaire connu. À l'inverse les syndicats de salariés étaient des nouveaux venus dans ce champ de négociations. Il en est presque de même des collectivités territoriales quand il s'agit de négociations au niveau national. On imagine que, pour ces deux partenaires, la capacité à se situer dans le débat en cours, à produire des propositions et à discuter celles qui étaient mis en débat a été moins spontanée, plus difficile à mobiliser que pour les acteurs ordinaires des négociations environnementales.

Le sentiment d'un excès d'influence de tel ou tel groupe n'a pas été équivalent dans tous les groupes de travail comme le montre le tableau 31.

Tableau 31. Au sein de votre groupe, Comop, quels groupes, parmi les suivants, avaient trop d'influence dans les discussions ? En premier ?, selon l'appartenance aux Groupes de travail

	Groupe de travail						Total
	Climat	Biodiversité	Santé	Productivité consommation	Gouvernance	Compétitivité	
Les représentants de l'État	8	6	50			21	12
Les représentants des employeurs	8			28	13	14	11
Les représentants des salariés					6		1
Les représentants des collectivités territoriales	8						1
Les représentants des associations de défense de l'environnement	31	33	8	6	19	7	18
Un autre groupe de personnes/ une autre personne (préciser)		6		11			3
Aucun	46	56	42	56	63	57	54
Total	100	100	100	100	100	100	100

Au sein du groupe « Santé », dont on s'accorde en général à reconnaître qu'il a connu certaines difficultés de fonctionnement, les représentants de l'État sont perçus par 50 % des membres comme ayant eu « Trop d'influence ». De même l'influence excessive des associations de défense de l'environnement est plus souvent dénoncée parmi les participants des groupes « Climat » et « Biodiversité ». Enfin dans le groupe « Productivité et consommation », on a plus souvent ressenti le surcroît d'influence des représentants des employeurs.

Tableau 32. Au sein de votre groupe, Comop, quels groupes parmi les suivants avaient trop d'influence dans les discussions ? En premier ?, selon l'appartenance aux « collègues »

	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG	Salariés	Autres	Ensemble
Les représentants de l'État	33	18	13	14	5	18	16
Les représentants des employeurs	17		4	14	11		8
Les représentants des salariés		4					1
Les représentants des collectivités territoriales				3			1
Les représentants des associations de défense de l'environnement	8	36	4	9	32	18	18
Un autre groupe de personnes/ une autre personne (préciser)	17		0	6	5		4
Aucun	25	43	78	54	47	64	53
Total	100	100	100	100	100	100	100

Le même type de tableau indiquant les perceptions des différents collègues (tableau 32) montre tout d'abord que les représentants de l'État sont les moins enclins à ressentir un excès d'influence de l'un des collègues : 78 % d'entre eux donnent une réponse négative à la question. Symétriquement, ce sont les représentants des collectivités territoriales – dont on a relevé le relatif effacement – qui ont ressenti le plus fréquemment l'influence exagérée des représentants de l'État (33 %) et des employeurs (17 %). Quant aux employeurs, ce sont les associations de défense de l'environnement qui leur ont paru trop influentes (36 %). Cette position est du reste partagée par les représentants des salariés (32 %).

Tableau 33. Au sein de votre groupe, Comop, quels groupes, parmi les suivants, avaient trop d'influence dans les discussions ? En premier ?, selon le nombre de jugements positifs sur le fonctionnement des groupes

	Nombre de jugements positifs				
	Aucun	Un	Deux	Trois	Ensemble
Les représentants de l'État	36	24	14	6	16
Les représentants des employeurs	21	8	10		7
Les représentants des salariés		4			1
Les représentants des collectivités territoriales		4			1
Les représentants des associations de défense de l'environnement	29	20	14	15	17
Un autre groupe de personne / une autre personne (préciser)		8	5	4	5
Aucun	14	32	57	74	54
Total	100	100	100	100	100

Enfin il apparaît que, plus généralement, le sentiment qu'un ou des groupes avaient trop d'influence est un jugement de valeur très fortement lié au degré général d'optimisme sur le fonctionnement des groupes de travail (tableau 33) : selon que l'on a exprimé aucune, une, deux ou trois opinions positives sur le fonctionnement des groupes de travail, l'appréhension qu'aucun groupe n'avait trop d'influence passe de 14 % à 74 %.

#### *La qualité du travail*

La qualité du travail des groupes se mesure pour partie à la manière dont se gèrent leurs articulations : d'une session à l'autre le rapporteur et le président contribuent à acter le contenu des discussions et à orienter le débat vers les tâches qui restent à accomplir. Une fois les discussions terminées, le rapporteur fait un bilan général de ce qui a été acté, et le présente au groupe qui se prononce explicitement (par un vote) ou implicitement par une apparence de consensus. Si nous ignorons dans quelle mesure ces manières habituelles de procéder ont été respectées dans les réunions des groupes de travail, du moins avons-nous l'opinion de notre échantillon de participants à ce propos (tableaux 34 et 35).

*Tableau 34. D'une réunion à l'autre, avez-vous eu l'impression que la synthèse des travaux du groupe faite par le rapporteur résumait bien les travaux du groupe ?*

Oui, tout à fait	31
Oui, plutôt	61
Non, plutôt pas	6
Non, pas du tout	3
Total	100

*Tableau 35. Et avez-vous eu l'impression que la synthèse finale faite par le rapporteur résumait bien les travaux du groupe ?*

Oui, tout à fait	27
Oui, plutôt	61
Non, plutôt pas	10
Non, pas du tout	2
Total	100

Au total, là encore, il ressort de ces questions une atmosphère de confiance puisque, pour près de 90 % des répondants, les contenus et des travaux des groupes d'une séance à l'autre et de leurs conclusions finales ont été fidèlement rapportés.

*Tableau 36. Dans l'ensemble, diriez-vous que dans le groupe, Comop, auquel vous avez participé, les questions qui vous paraissaient importantes ont bien été discutées ou que des questions qui vous paraissaient importantes ont été laissées de côté ?*

La plupart des questions importantes ont été discutées	57
Des questions qui vous paraissaient importantes ont été laissées de côté	43
Total	100

La majorité des répondants de cette enquête (57 %) estime que, lors des réunions de groupe, la plupart des questions importantes ont été discutées (tableau 36). Encore une fois, ceux qui étaient en charge de la gestion des groupes, les animateurs, expriment ce sentiment de façon quasi unanime (80 %). Mais cette vision positive du déroulement concret du Grenelle est aussi très dépendante de l'appartenance à tel ou tel collègue (tableau 37) :

*Tableau 37. Dans l'ensemble, diriez-vous que dans le groupe, Comop, auquel vous avez participé les questions qui vous paraissaient importantes ont bien été discutées ou que des questions qui vous paraissaient importantes ont été laissées de côté ? selon l'appartenance aux collègues*

	Collectivités territoriales	Employeurs	État	ONG	Salariés	Autres	Ensemble
La plupart des questions importantes ont été discutées	83 %	64 %	71 %	38 %	47 %	50 %	57 %
Des questions qui vous paraissaient importantes ont été laissées de côté	17 %	36 %	29 %	62 %	53 %	50 %	43 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

On observe une nette opposition entre, d'une part, les représentants des employeurs, de l'État et des collectivités territoriales et, de l'autre, ceux des ONG et des salariés. Les premiers expriment très majoritairement le sentiment qu'aucune question importante n'a été a priori écartée des discussions du Grenelle. Les seconds ne partagent pas une telle vision : en particulier, les deux tiers des représentants des ONG (62 %) estiment à l'inverse que « des questions importantes ont été laissées de côté ».

Les raisons de cette censure ont été explicitées dans la question suivante posée uniquement à ceux qui avaient exprimé l'idée que des questions ont été écartées de la discussion.

Tableau 38. Selon vous, pour quelles raisons des questions qui vous paraissaient importantes ont été laissées de côté ... ?

Par une volonté délibérée de la part des organisateurs	50,0 %
Par manque de temps	25,0 %
Parce que ces questions sont trop techniques	19,2 %
Par défaut d'organisation	17,3 %
Par influence de certaines personnes / conflits d'intérêt	15,4 %
Pour une autre raison (préciser)	11,5 %
Total (plusieurs réponses possibles)	138,5 %

Au total, les raisons techniques (manque de temps, excès de technicité et défaut d'organisation) sont à peu près aussi nombreuses que les soupçons de mauvaise volonté ou de conflits d'intérêt. Mais compte tenu du petit nombre de répondants à cette question, il n'est pas possible de savoir si ces raisons diffèrent selon les appartenances de groupe ou de collègue.

#### *Le Grenelle, un réseau en devenir ?*

Outre ses effets sur les régulations environnementales, on peut faire l'hypothèse que l'évènement Grenelle, malgré sa relative brièveté (tout au moins pour ce qui en est des groupes de travail) a entretenu voire contribué à prolonger un ou des réseaux au sein de la communauté des acteurs du développement durable. La fréquence des réunions, l'intensité des délibérations et l'atmosphère souvent vécue comme riche en émotions partagées ont pu être autant d'éléments propices à créer ou à développer des relations entre acteurs dont le prolongement au-delà de l'évènement peut avoir eu de telles conséquences. Pour évaluer cet effet secondaire du Grenelle, on a tout d'abord demandé aux acteurs interrogés dans cette enquête dans quelle mesure ils connaissaient auparavant tout ou partie des membres du groupe auquel ils ont participé (tableau 39).

Tableau 39. Connaissiez-vous auparavant les membres du groupe, Comop, auquel vous avez participé ?

Oui j'en connaissais la plupart	14
Oui j'en connaissais certains	50
Non je n'en connaissais que très peu	32
Non je n'en connaissais aucun	4
Total	100

Les réponses indiquent que, pour plus des deux tiers des répondants, le groupe réunissait, au moins pour partie, des acteurs déjà connus. Ce taux de connaissance a priori est

à peu près le même dans les différents groupes et collèges et ne varie guère selon les caractéristiques des personnes interrogées. Seule exception à cette règle, il apparaît que les représentants des salariés étaient plus isolés puisque 47 % d'entre eux déclarent qu'ils ne connaissaient que « très peu » ou « aucun » membre du groupe à l'origine (contre 35 % dans l'ensemble des répondants). Cette différence confirme évidemment la relative nouveauté de la représentation des salariés au sein de ce type d'évènements.

Dans un deuxième temps, on s'est demandé si, au-delà du Grenelle, des relations entre acteurs qui ne se connaissaient pas auparavant s'étaient prolongées (tableau 40) :

*Tableau 40. Votre participation au Grenelle dans le groupe, Comop, auquel vous avez participé, vous a-t-elle amené par la suite à conserver des relations avec des membres du Grenelle que vous ne connaissiez pas auparavant ?*

Oui avec plusieurs	26
Oui avec quelques-uns	49
Non avec aucun	25
Total	100

En très grande majorité, les répondants témoignent de cet effet de réseau du Grenelle puisque 75 % d'entre eux affirment avoir conservé des relations avec plusieurs ou quelques-uns des membres du Grenelle qu'ils ne connaissaient pas auparavant. Mais cette attitude varie selon les appartenances aux différents groupes de travail : elle est la plus fréquente dans les groupes « Climat » et « Biodiversité » dans lesquels respectivement 43 % et 47 % des participants affirment avoir conservé des relations avec plusieurs membres du Grenelle qu'ils ne connaissaient pas auparavant. À l'inverse, 64 % de ceux qui ont participé au groupe « Santé » déclarent n'avoir gardé des contacts avec aucune des nouvelles connaissances occasionnées par le Grenelle. Cette extension des relations au-delà du Grenelle est peut être symptomatique de la plus ou moins bonne atmosphère de travail qui a régné dans les différents groupes. À l'appui de cette hypothèse, on observe que la poursuite de relations avec des membres du Grenelle est plus fréquente chez les participants qui jugent le plus positivement le bilan global du Grenelle : parmi ceux qui estiment que leur participation au Grenelle a été une expérience « très positive », 42 % ont poursuivi des relations avec des membres du Grenelle contre seulement 15 % chez ceux qui jugent cette expérience « assez positive ».



*Bilan final*

Trois questions ont permis de rendre compte du bilan global du Grenelle selon ses participants. La première a un caractère très global (tableau 41), les deux suivantes proposent d'établir des bilans plus ciblées, l'une sur « les propositions issues du Grenelle » avant la rédaction des lois Grenelle 1 et 2 (tableau 42), l'autre sur les lois Grenelle 1 et 2 (tableau 43).

*Tableau 41. Dans l'ensemble, diriez-vous que votre participation au Grenelle de l'environnement a été, pour vous, une expérience ... ?*

Très positive	48
Assez positive	47
Assez négative	4
Très négative	1
Total	100

Le Grenelle de l'environnement a été vécu comme une expérience très ou assez positive par 95 % des participants qui ont répondu à cette enquête. Ce chiffre impressionnant doit être interprété en relation directe avec le texte même de la question : c'est bien *l'expérience* du Grenelle, c'est-à-dire son vécu qui a constitué un moment privilégié. Tous les témoignages montrent que, sauf exception, l'atmosphère dans laquelle s'est déroulée l'évènement Grenelle a généré des sentiments positifs. Compte tenu de la quasi-unanimité de ces jugements, les différences entre répondants ne se mesurent que sur l'intensité de la réponse, c'est-à-dire sur le fait de choisir la réponse « très positive » (soit 48 % dans l'échantillon) plutôt que « assez positive ». En choisissant ce critère, on observe que les jugements les plus positifs sont le fait des membres du collège ONG (59 % des réponses « très positive »), des plus âgés (55 % pour les plus de 50 ans) et surtout, comme nous l'avons observé dans plusieurs cas, des animateurs (60 %).

*Tableau 42. Dans l'ensemble, diriez-vous que les propositions issues du Grenelle de l'environnement dans votre domaine de compétence avant leur traduction dans les textes de loi Grenelle 1 et 2 ont été ... ?*

Un progrès très important	23
Un progrès assez important	44
Un progrès peu important	28
Une absence de progrès	4
Total	100

Tableau 43. Et dans l'ensemble, diriez-vous que les propositions issues du Grenelle de l'environnement dans votre domaine de compétence à la suite de leur traduction dans les textes de loi Grenelle 1 et 2 ont été ... ?

Un progrès très important	9
Un progrès assez important	41
Un progrès peu important	38
Une absence de progrès	12
Total	100

Les deux jugements qui concernent, non plus l'expérience de l'évènement Grenelle, mais les effets concrets de son déroulement sont un peu plus nuancés : pour ce qui est des propositions directement issues du Grenelle, 67 % des jugements demeurent positifs. En ce qui concerne leur traduction dans les lois Grenelle 1 et 2, le bilan demeure majoritairement tout juste positif (50 %) mais 9 % seulement de l'échantillon estime que ces lois constituent un progrès « très important ». Une analyse de ces réponses selon les appartenances de groupe montre que la satisfaction est plus intense pour les propositions directement issues du Grenelle dans les groupes « climat » et « biodiversité » au sein du collège « Collectivités territoriales », parmi les participants les plus âgés, chez les fonctionnaires et au sein des animateurs. Quant aux progrès dus à la législation Grenelle 1 et 2, ils sont jugés plus positivement, là encore par le groupe « Climat », par le collège des employeurs, et par les animateurs.

Pour mieux saisir les raisons qui conduisent à un établir un bilan positif ou négatif du Grenelle, deux questions ouvertes, c'est-à-dire permettant aux interviewés d'exprimer à leur gré leurs perceptions, ont été utilisées (tableaux 44 et 45).

Tableau 44. Pour vous, d'une manière générale, quels ont été les éléments les plus positifs du Grenelle de l'environnement ? (Question ouverte)

Permettre le dialogue, l'échange de points de vue et d'informations, le débat collectif (gouvernance à 5)	73 %
L'obtention de consensus et d'avancées concrètes dans certains domaines	20 %
Médiatiser l'enjeu/ le mettre sur le devant de la scène	18 %
Autres	3 %
Total (plusieurs réponses codées)	114 %

Les réponses à la première question, orientée sur les aspects les plus positifs, confirment un trait fondamental du vécu du Grenelle : pour la plupart des acteurs de ce processus, ce sont les dialogues, les échanges et le débat du Grenelle qui en constituent la justification première. En d'autres termes, c'est le processus et non ses effets qui ont compté.

Cette opinion est très largement majoritaire dans toutes les catégories d'acteurs de l'échantillon, elle est encore plus fréquente au sein du collège des employeurs (88 % pour une moyenne de 73 %).

Tableau 45. Pour vous, d'une manière générale, quels ont été les éléments les plus négatifs du Grenelle de l'environnement ? (Question ouverte)

Bilan décevant (peu suivi d'effets concrets), simple opération de communication	42 %
Des acteurs trop influents, des conflits d'intérêts	24 %
Un déficit voire une absence d'approche globale de l'enjeu	17 %
Difficultés liées à l'organisation et au mode de travail	13 %
Travail de synthèse et suivi décevant	9 %
Manque de volonté politique pour porter les réformes, concrétiser les mesures issues du Grenelle	9 %
Autres	12 %
Total (plusieurs réponses codées)	126 %

Mais l'importance accordée à cette atmosphère vertueuse de délibération n'empêche pas dans un second temps l'expression de critiques. Elles portent principalement sur la maigreur des résultats puisque 42 % des réponses pointent un manque d'effets concrets, auxquels on peut ajouter les 9 % qui mentionnent « un travail de synthèse et de suivi décevant ». Le fait qu'un quart seulement (24 %) des personnes interrogées indiquent la présence « d'acteurs trop influents ou de conflits d'intérêt » confirment cependant le bon déroulement global du processus.

Dernier élément de ce bilan, on a demandé aux participants s'ils accepteraient de participer dans l'avenir à un nouveau Grenelle de l'environnement.

Tableau 46. Si dans un avenir proche, un nouveau Grenelle de l'environnement se mettait en place, accepteriez-vous d'y participer ?

Oui, certainement	53
Oui, probablement	39
Non, probablement pas	6
Non, certainement pas	3
Total	100

Là encore, le niveau de réponses positives (92 %) confirme que le Grenelle a été une expérience positive pour la très grande majorité des participants. Mais, au-delà de cette règle générale, on observe quelques différences d'appréciation. Ainsi 28 % des femmes et 25 % des moins de 46 ans seulement affirment une intention ferme (Oui, certainement) de participer à

un éventuel nouveau Grenelle, contre 52 % en moyenne. Cette réponse varie aussi selon l'appartenance aux différents collèges : les employeurs sont les mieux disposés à une réplique du Grenelle (64 % Oui, certainement) à l'inverse des salariés (42 %).

Pour mieux comprendre la logique qui gouverne l'appréciation globale du Grenelle, nous avons cherché à la mettre en relation avec des éléments de jugements partiels à partir des hypothèses suivantes. On a vu tout au long de cette recherche que la manière dont le Grenelle s'était déroulé était un élément important de satisfaction des acteurs. On a aussi constaté que les jugements sur les acquis concrets du Grenelle, et notamment en termes de lois, étaient plus sévères. On peut dès lors se poser la question suivante : le fait d'accepter la perspective du nouveau Grenelle est-il lié à la satisfaction éprouvée lors de cet événement ou au jugement sur son bilan ? Pour tester ces hypothèses, nous avons mis en relation ces différents éléments de jugements de la façon suivante :

- Les jugements sur le fonctionnement du Grenelle (autonomie dans le choix des thèmes, liberté de discussion et ambiance consensuelle) résumé en deux catégories (aucun ou un jugement opposé à deux ou trois jugements) ont-ils une influence sur l'acceptation de participer à un nouveau Grenelle (tableau 47) ?
- L'appréciation des lois issues du Grenelle (les lois Grenelle ont-elles constitué un progrès résumé en deux catégories : un progrès « très ou assez important » opposé à « Peu ou pas de progrès ») a-t-elle une influence sur l'acceptation de participer à un nouveau Grenelle (tableau 48) ?

Tableau 47. Si dans un avenir proche, un nouveau Grenelle de l'environnement se mettait en place, accepteriez-vous d'y participer ? selon les jugements sur le fonctionnement du Grenelle

Nombre de jugements positifs (autonomie dans le choix des thèmes, liberté de discussion et ambiance consensuelle)	Oui, certainement	Oui, probablement	Non, probablement ou certainement pas	Total
Un jugement positif ou moins	31 %	54 %	15 %	100 %
Au moins deux jugements positifs	62 %	33 %	6 %	100 %
Ensemble	53 %	39 %	9 %	100 %
V de Cramer .295 Probabilité .004				

Tableau 48. Si, dans un avenir proche, un nouveau Grenelle de l'environnement se mettait en place, accepteriez-vous d'y participer ? selon les jugements sur le bilan législatif du Grenelle

Et dans l'ensemble diriez-vous que les propositions issues du Grenelle de l'environnement dans votre domaine de compétence à la suite de leur traduction dans les textes de loi Grenelle 1 et 2 ont été ... ?	Oui, certainement	Oui, probablement	Non, probablement ou certainement pas	Total
Un progrès très ou assez important	72 %	27 %	2 %	100 %
Peu ou pas de progrès	34 %	51 %	15 %	100 %
Ensemble	53 %	39 %	9 %	100 %
V de Cramer .403 Probabilité .000				

Les deux critères considérés ont des effets significatifs sur la volonté de participer à un nouveau Grenelle. Mais des deux critères mis en jeu, c'est le second qui présente la plus forte corrélation avec cette intention. En d'autres termes, c'est bien le fait de considérer que les résultats législatifs du Grenelle constituent un progrès (très ou assez important) qui entraîne le plus nettement une acceptation de principe d'y participer à nouveau. En ce sens, le Grenelle est jugé davantage à ses effets qu'à sa réussite fonctionnelle, même si, nous l'avons vu, ce fonctionnement est considéré par la plupart des participants comme très positif.

### 1.4.3 Conclusion

Le Grenelle de l'environnement se veut un processus délibératif exemplaire de plusieurs points de vue. C'est d'abord dans son architecture qu'est inscrit un projet délibératif qui serait, en France, d'une nature nouvelle. C'est en second lieu la qualité des participants qui manifesterait le caractère novateur de ce processus. Nous avons, dans ce chapitre, cherché à évaluer la réalité de ces deux allégations à partir d'une analyse de données objectives complétées par une enquête auprès d'un échantillon de participants.

Les conclusions de cette recherche aboutissent à un diagnostic nuancé. Il faut en premier lieu rappeler que la notion de Grenelle de l'environnement désigne un processus complexe qui s'est déroulé en plusieurs lieux, sur des durées variables et avec des acteurs changeants. Sans même tenir compte ici des phases externes (débats en public, consultations diverses, phase législative, etc...) le Grenelle se compose tout d'abord d'une réunion de groupes de travail suivie d'une phase de tables rondes qui constitue la partie la plus visible et la plus médiatisée du Grenelle. Mais cette phase, relativement brève, ne constitue qu'une partie du processus de fabrication d'une série de propositions qui aboutiront in fine à la régulation des lois Grenelle 1 et 2. Les Comités opérationnels qui prennent le relais après les

groupes de travail et les tables rondes rassemblent en réalité la plus forte population de membres du Grenelle. Au total, environ 1 500 personnes ont, sous des formes diverses, constitué le Grenelle de l'environnement mais, parmi cette population, 1 200 environ, soit les trois quarts de l'ensemble, n'ont participé qu'aux seuls Comités opérationnels. Or l'analyse a montré que le schéma de fonctionnement du Grenelle, fondé sur la notion de collégialité trouve une exception notable quand il s'agit des Comités opérationnels. La règle d'équilibre en nombre, c'est-à-dire en capacité d'influence, était respectée grâce à cette disposition collégiale dans les groupes et les tables rondes, mais elle disparaît en partie dans les Comités opérationnels puisqu'elle n'est appliquée qu'au gré de la personne qui dirige le Comité opérationnel. Les conséquences de cette exception à la règle officielle de gouvernance du Grenelle sont visibles : au sein des Comités opérationnels, l'État pèse presque pour moitié puisque 45 % de leurs membres relèvent de l'État. La deuxième limitation à un fonctionnement réellement démocratique du Grenelle réside dans la composition de son exécutif. Ceux qui ont dirigé en tant que président ou rapporteur les travaux du Grenelle ne sont pas véritablement à l'image de l'ensemble des acteurs du Grenelle. Deux tiers de ceux que nous avons nommé les animateurs relèvent de l'État, auxquels s'ajoutent 15 % d'experts. En un mot, tout en organisant une délibération collégiale mêlant des acteurs de la société civile, l'État a gardé le quasi-monopole de ses leviers de commande.

Quant à l'analyse sociologique des acteurs du Grenelle, elle nous a montré que la diversification sous forme de collèges théoriquement égaux avait effectivement pour effet de faire figurer dans cette instance délibérative des représentants de catégories habituellement relativement exclues de la sphère du pouvoir. La présence de salariés des entreprises et des représentants des collectivités territoriales est sans aucun doute une novation importante. Mais cette diversification socio-culturelle trouve ses limites dans les deux obstacles que nous avons mentionnés plus haut : le non-respect de la norme de la collégialité dans les Comités opérationnels et le recrutement très exclusif de la catégorie des animateurs.

Ayant identifié, de notre point de vue d'analyste, les limites du fonctionnement démocratique du Grenelle, il était essentiel de rechercher comment les acteurs eux-mêmes du processus en avaient vécu subjectivement le fonctionnement. L'enquête auprès d'un échantillon d'acteurs a permis de rendre compte de cette dimension. Dans l'ensemble, les participants au Grenelle de l'environnement manifestent un taux de satisfaction très élevé quant au déroulement du processus. Nos réserves théoriques relatives à la monopolisation de

la fonction exécutive par des agents de l'État ne trouvent guère d'écho au sein d'une population d'acteurs qui, de leur point de vue, a le sentiment d'avoir participé à un processus gouverné, pour l'essentiel, de façon démocratique. Les jugements des participants sur les résultats effectifs du Grenelle sont moins enthousiastes notamment lorsque l'on évoque les lois Grenelle. Mais ces jugements plus balancés ne mettent pas en question l'acceptation de principe de participer, le cas échéant, à un nouveau Grenelle.

Cette représentation extrêmement positive de l'évènement Grenelle nous a amené à faire l'hypothèse qu'au-delà d'un bilan raisonné, les jugements que portent les acteurs sur l'évènement Grenelle sont pour partie le reflet d'un vécu émotionnel important. Sur une brève durée le Grenelle a réuni des acteurs qui, pour une part, ne se connaissaient pas, dans une atmosphère de relatif consensus, avec, sans doute, le sentiment de participer à un moment crucial de l'histoire des politiques publiques d'environnement.





***2. LES DISCOURS DU GRENELLE : CORPUS  
ET DISPOSITIFS D'ÉCRITURE  
(MATHIEU BRUGIDOU)***



Cette partie présente les résultats d'une analyse des discours du Grenelle. Elle est consacrée aux problèmes posés par la constitution des différents corpus de l'étude, à l'analyse des textes produits lors des différentes phases du Grenelle ainsi qu'à l'étude de la dynamique du Grenelle comme processus d'écriture.

Dans un premier temps, la question de la constitution du corpus est examinée : cette interrogation sur la clôture du corpus est indissociable d'une description du dispositif. Plusieurs hypothèses sont présentées sur sa nature qui guideront par la suite l'analyse. Dans un deuxième temps, une analyse détaillée des groupes de travail, puis de la phase de consultation est proposée. Une dernière partie est consacrée à l'étude des rapports produits par la phase opérationnelle et revient sur le processus d'écriture que constitue le Grenelle.

La conclusion de cette partie rappelle en contrepoint l'importance des interactions avec les discours de la presse.

## 2.1 Foisonnement des textes

De nombreux textes ont été produits lors du Grenelle de l'environnement, soit à l'intérieur du dispositif (groupes de travail, tables rondes, chantiers opérationnels, forums web et réunions publiques), soit hors de ce cadre formel mais en relation étroite avec le processus (prises de position des acteurs à la veille du Grenelle et médias) (Cf. figure 1).

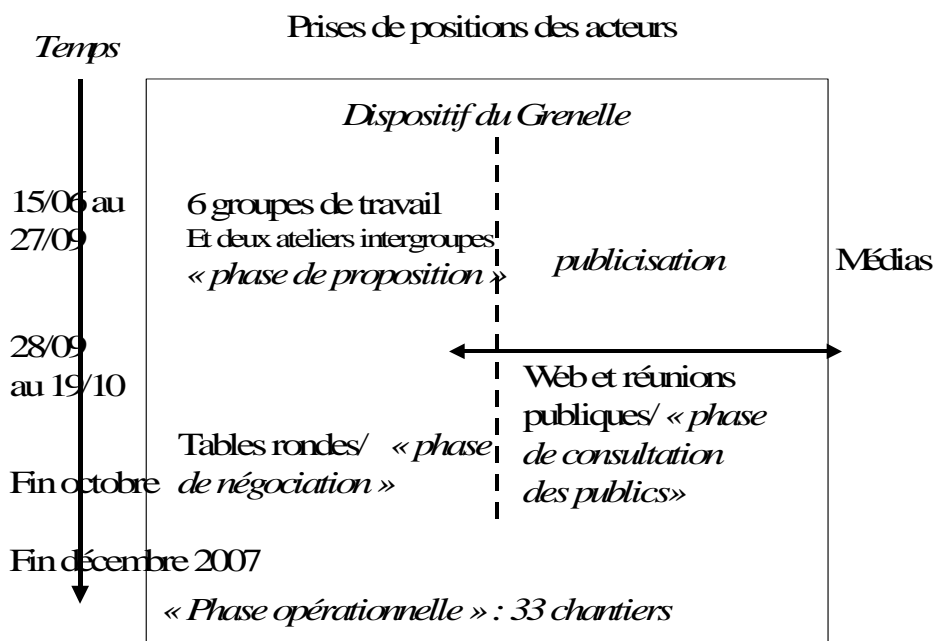
Contrairement aux processus délibératifs, comme les débats publics type CNDP<sup>1</sup>, qui donnent à voir les échanges d'arguments en faisant le tour des acteurs et des arguments<sup>2</sup>, le Grenelle de l'environnement publicise des résultats, des *synthèses*.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que les débats publics menés sous l'égide de la CNDP donnent lieu à une importante production de textes : les retranscriptions des échanges lors des réunions mais aussi les différents cahiers d'acteurs – 51 pour le débat sur les nanotechnologies – ou encore le journal du débat, sans compter les études pour préparer le débat public (étude de contexte et les nombreuses études à caractère techniques) ou celles – expertises complémentaires – dont la réalisation s'est avérée nécessaire au cours du débat. Un débat public peut par ailleurs susciter de reprises presses plus ou moins nombreuses. Jean Bergounioux, président de la CPDP du débat sur les nanotechnologies, met ainsi en avant les quelque 1 200 articles qui traitent du débat nano, comme une contribution directe au débat public (*Débat public nanotechnologies*, le compte rendu, 9 avril 2010).

<sup>2</sup> Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (dir.) *Le Débat public en apprentissage : aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Figure 1. Dispositif et corpus



### 2.1.1 Dispositifs et processus

L'hypothèse privilégiée dans ce travail est de considérer le Grenelle de l'environnement comme un *dispositif d'écriture collective*. Il ne s'agit pas seulement d'un dispositif de participation et de concertation des parties prenantes, marqué fortement par une dimension de négociation, comme l'indique la reprise du terme de Grenelle. Ce processus de concertation s'avère être aussi un dispositif d'écriture collective destiné à produire des synthèses et des mesures d'action publique. L'usage de cette terminologie ne préjuge pas du caractère conflictuel ou irénique du processus. Toutefois, il semble incontestable que ce dispositif, orienté vers la production de mesures privilégiées, sinon le consensus, du moins des « diagnostics partagés » selon les termes de ses promoteurs<sup>3</sup>.

Précisons qu'il ne s'agit pas ici de décrire finement ce dispositif d'écriture : outre l'enchaînement des phases du Grenelle, il faudrait pour cela réaliser une enquête sociologique fine sur la production de ce dispositif, les réaménagements qu'il connaît dans le temps, les

<sup>3</sup> Ce point est fortement souligné dans le rapport du groupe 5 sur la démocratie écologique : « Plutôt que d'exacerber ces divergences et polémiquer, il s'est manifesté un souci fort de dégager des solutions pragmatiques, répondant au besoin, bien reconnu par tous, d'intégrer le développement durable dans toutes les décisions publiques et privées, et d'établir à cette fin de nouveaux cadres favorisant la concertation, la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires, la négociation, la médiation, plutôt que les oppositions statiques. », rapport du groupe de travail 5, p. 18.

variations apportées par les différents groupes de travail ou les Comop (Comités opérationnels) sans compter la production d'une cohérence *ex post* par ses promoteurs<sup>4</sup>. Ces questions sont notamment abordées par les parties de cette recherche sur le Grenelle qui traitent des acteurs et des effets du Grenelle.

Ici, nous ne savons rien des acteurs et de la manière dont ils se sont débrouillés avec les règles : nous n'avons affaire qu'à un ensemble de textes, à un corpus, produit par le dispositif – notamment une somme de propositions de politiques publiques – et reconstitué par le chercheur. L'objectif de cette partie consacrée aux discours est d'abord de prendre au sérieux une réalité empirique : la multiplicité des prises de paroles, des énoncés et des textes relatifs au Grenelle de l'environnement. Le dispositif du Grenelle est explicitement orienté vers la production de textes, de comptes rendus, de synthèses. Plus que bien d'autres dispositifs de délibération, le Grenelle donne à voir des textes, non pas tant pour tracer des échanges argumentatifs ou pour justifier d'une décision, que pour mettre à jour des propositions candidates à la résolution de problèmes environnementaux, les trier, les hiérarchiser et les écrire sous la forme de mesures d'action publique. Le Grenelle de l'environnement ne rédige pas la loi mais il écrit des mesures que le dispositif parlementaire viendra énoncer sous forme de lois. Ce dessin du dispositif qui marque de manière décisive son architecture en phases nous suggère une hypothèse de portée assez générale pour l'analyse des discours du Grenelle : celui-ci doit être conçu indissociablement comme un dispositif d'écriture et comme un dispositif d'énonciation collectif. Son orientation pragmatique est double :

- Il construit du consensus, dans le sens où, du point de vue discursif, le « problème » du Grenelle peut être résumé de la manière suivante : construire un locuteur collectif, effacer la singularité des locuteurs, fondre les acteurs du Grenelle en un *actant*<sup>5</sup>, le « Grenelle » (à ses différentes phases, le « groupe de travail », « le public », etc.). Ce terme n'est pas utilisé ici dans le sens que lui a donné sa re-thématisation par la sociologie de l'acteur réseau<sup>6</sup> mais plus classiquement dans l'acception sémiotique donnée par les théories du récit, les actants étant définis par leur participation à l'action racontée. C'est dans ce sens que, dans cette partie, nous ne connaissons pas d'« acteurs » et que la question de leur sociologie, de leurs jeux croisés ne peut être que secondaire ;

---

<sup>4</sup> La question de savoir dans quelle mesure le dispositif du Grenelle a été l'objet de simples « réglages » lors de sa mise en œuvre ou si les acteurs ont inventé au fur et à mesure de son avancée des procédures innovantes - ou bien encore auraient retrouvé des solutions éprouvées par ailleurs – et quelle fut la part du travail de mise en cohérence *ex post* constitue une question de recherche importante qui ne pourra être traitée dans le cadre de ce travail.

<sup>5</sup> Algirdas Julien Greimas, *Sémantique structurale*, Larousse, 1966.

<sup>6</sup> « Toute entité dotée de la capacité d'agir, c'est-à-dire de produire des différences au sein d'une situation donnée et qui exerce cette capacité », Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de l'École des mines, 2006, p. 13.

- Il produit des *mesures* d'action publique. Il s'agit, après les avoir fait émerger, de passer de *propositions* portées par des acteurs, soutenus par des rhétoriques de justification et par un appareil argumentatif, à des mesures immédiatement applicables, détachées des jeux rhétoriques et des jeux sociaux. Elles valent non (seulement) par les acteurs qui les défendent ou par leur légitimité technique ou morale mais par leur *applicabilité*.

La première partie de ce travail est consacrée aux problèmes posés par la constitution des corpus de l'analyse. Cette entreprise implique de s'intéresser de près aux dispositifs et s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle l'architecture du dispositif et son réglage produisent des effets sur les discours. Ces deux questions, dispositifs et corpus de texte à analyser, se superposent largement. C'est pourquoi notre première tâche sera celle du géomètre : il s'agira d'arpenter, de circonscrire et de définir les limites de ces dispositifs d'écritures.

### *Méthodologie*

Deux types d'approches seront privilégiés dans ce travail. Une première approche, *morphologique*, est orientée vers l'analyse de la représentation des problèmes ; une seconde, *formelle*, est dédiée à l'analyse de la formulation de mesures<sup>7</sup> :

- La *perspective morphologique* cherche à mettre en évidence les structures thématiques des différents corpus et leurs dynamiques. Nous faisons l'hypothèse que le dispositif – et notamment sa conception en phases – produit des cartographies des problèmes et que ceux-ci ne peuvent être représentés que de manière relationnelle. La définition des problèmes pour les acteurs du Grenelle implique de trier les questions, d'abord entre celles qui relèvent ou qui ne relèvent pas du Grenelle de l'environnement, ensuite entre celles définissant les différents problèmes identifiés au cours du Grenelle. La métaphore de la cartographie indique que nous mettons d'abord en évidence des propriétés synchroniques – une structure thématique à l'intérieur d'un espace de discours défini par un état du dispositif (notamment ses différentes phases). Toutefois, la succession des cartes dans le temps est aussi susceptible de révéler une morphogenèse des problèmes par la déformation successive des structures. Les méthodes d'analyses des données textuelles seront ici privilégiées – notamment celles s'inscrivant dans la filiation de Benzécri, à l'image de la méthode Alceste développée par M. Reinert, tournées vers une approche empirique des structures<sup>8</sup> ;
- Une deuxième perspective peut être qualifiée de *formelle* dans la mesure où elle s'attache aux effets des dispositifs d'écritures sur la *forme* des mesures. Il s'agit de décrire la mise en forme des mesures en faisant l'hypothèse que celles-ci – au-delà de leurs contenus – présentent des caractéristiques linguistiques propres qui répondent à une *grammaire*<sup>9</sup> qui définit leurs propriétés pragmatiques. Nous supposons en effet qu'une « mesure » d'action publique répond à des règles de formulation et d'acceptabilité<sup>10</sup> relevant de la

---

<sup>7</sup> J'emprunte cette distinction entre morphologique et formel à Jean Lassègue, *Pour une anthropologie sémiotique : recherche sur le concept de forme symbolique*, mémoire habilitation à diriger des recherches, Paris IV, 2010.

<sup>8</sup> Nous ne testons pas une hypothèse sur la structure.

<sup>9</sup> Ce terme est à entendre ici au sens de la sociologie pragmatique comme une analyse de l'action et non de la linguistique. Cyril Lemieux, *Le Devoir et la grâce*, Paris, Economica, 2009.

<sup>10</sup> Cette acceptabilité linguistique n'est pas régie par la syntaxe des linguistes mais par le sens de la normalité des membres d'une communauté.

dimension pragmatique du langage : elle doit être munie d'un contenu technique, orientée vers l'action et en même temps monter en généralité<sup>11</sup> puisqu'elle relève du bien commun. Cette deuxième approche, plus analytique, privilégie des études diachroniques suivant le phasage du dispositif. Ce sont notamment des analyses morphosyntaxiques qui seront ici conduites notamment avec l'aide du logiciel Tropes<sup>12</sup>.

Ces analyses seront conduites sur des corpus construits selon différents paramètres de temps (les phases de la négociation) mais aussi d'espaces de discours (les différents dispositifs d'écritures, lesquels renvoient aux phases du Grenelle mais aussi à des sous-espaces des rapports, par exemple l'opposition entre synthèse et annexes, etc.). Les approches morphologiques, parce qu'elles sont holistiques, sont d'emblée globales mais les totalités définies peuvent être plus ou moins vastes (une phase, plusieurs phases, l'ensemble du dispositif, le dispositif et les médias, etc.). Les approches formelles sont analytiques et se focalisent sur un type d'énoncés, les mesures – mais elles peuvent être aussi contrastives (par exemple en opposant des *mesures* à des *propositions*).

Enfin, trois niveaux linguistiques<sup>13</sup> seront inégalement investigués selon les types d'approches :

- le niveau sémantique qui traite des « relations entre les signes et la réalité<sup>14</sup> » nécessaire notamment pour mettre à jour les thématisations du Grenelle et le découpage des problèmes ;
- le niveau syntaxique « qui concerne les relations des signes aux autres signes », utile pour la description d'une grammaire des mesures ;
- et le niveau pragmatique « qui s'intéresse aux relations des signes avec leurs utilisateurs, à leur emploi et à leurs effets ». Il s'agit de décrire le Grenelle comme un dispositif d'énonciation notamment orienté vers la production d'un acte de langage particulier, la mesure.

Dans ce rapport, nous alternerons des analyses morphologiques et formelles, en particulier parce que nous allons parcourir de manière successive les différents espaces de discours que sont les phases du Grenelle. Cela est en partie dû au rôle central que nous accordons au design du dispositif et à ses effets sur les discours. Ensuite parce que nous soupçonnons qu'il y a un lien entre la morphologie des problèmes et la formulation des mesures : mais il ne s'agit après tout que de la reprise du mot d'ordre du Grenelle : passer des

---

<sup>11</sup> Une tentative de description de cette grammaire a été faite dans Nicolas Benvegno et Mathieu Brugidou « Prendre la parole sur internet : des dispositifs socio-techniques aux grammaires de la discussion », *Réseaux*, 26 (150), 2008, p. 51-82.

<sup>12</sup> *Acetic.fr*

<sup>13</sup> Charles William Morris, *Foundation of the Theory of Signs*, Chicago, Chicago University Press, 1938.

<sup>14</sup> Dominique Maingueneau, « Pragmatique », Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau (dir.), *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, p. 454.

propositions aux mesures. Les différents choix de focale (du global au plus local) expliquent par ailleurs aussi la multiplication des analyses.

L'ensemble peut donner le sentiment d'une relative instabilité des interprétations qui tient notamment au souci de ne pas refermer trop tôt le champ de l'analyse. Enfin, ce sentiment s'impose d'autant plus vivement que le Grenelle est caractérisé précisément par la multiplication des voix (celles des parties prenantes et des rapporteurs qui synthétisent les propos des premiers), mais aussi par la volonté contraire de cadrer et d'orienter ces prises de paroles. Il se peut que l'analyse produite puisse être perçue comme une nouvelle couche de sens, une synthèse des synthèses, un texte qui se rajoute aux nombreux textes du Grenelle et qu'elle donne prise de ce fait à un soupçon d'inutile mise en abyme.

### *Corpus*

La reconstitution des corpus de texte pose apparemment peu de problèmes puisqu'il s'agit de reprendre les documents estampillés par le Grenelle à ses différentes étapes.

Là surgit pourtant une première difficulté : le Grenelle est un dispositif menacé de graphomanie ou, selon une formulation plus neutre, par la mise en abyme des textes, chaque étape produisant de nouveaux comptes rendus et de nouvelles synthèses.



Tableau 49. Corpus Proposition – les groupes de travail\*

Groupe	Rapport Nombre de mots	Annexes	Synthèse Nombre de mots	Total
Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie - G.I	55 992	4 %	2 795	<b>58 787</b>
Préserver la biodiversité et les ressources naturelles - G.II	57 809	78 % <b>dont CR de séances</b>	1 415	<b>59 224</b>
Instaurer un environnement respectueux de la santé - G.III	46 465	12 %	3 370	<b>49 835</b>
Vers des modes de production et de consommation durables - G.IV	78 584	78 % dont fiches détaillées	3 995	<b>82 579</b>
Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance - G.V	48 786	60 % dont fiches détaillées	2 906	<b>51 692</b>
Promouvoir des modes de développement écologiques - G.VI	19 101	2 %**	2 931	<b>22 032</b>
OGM	72 287	93 % <b>dont CR de séances</b>	2 350	<b>74 637</b>
Déchets	15 544	0 %	536	<b>16 080</b>
<b>Total</b>	<b>394 568</b>		<b>20 298</b>	<b>414 866</b>

\* Exemple de lecture : le rapport du groupe I compte 55 992 mots, les annexes représentent 4 % de ce rapport. La synthèse du groupe I compte 2 795 mots. L'ensemble des textes produit par le ce groupe totalise 58 787 mots.

\*\* Mais le groupe VI a choisi de ne pas reporter ses annexes à la fin du rapport ; elles sont insérées à la fin de chaque « programme ».

Chacun des 8 groupes de travail a en effet produit un rapport, lequel s'est dédoublé en deux documents – rapport et synthèse (Cf. tableau 49). La consultation du public s'est, elle, soldée, d'une part, par 17 comptes rendus de réunions publiques en région et par 9 synthèses pour les forums internet (6 et 2 thèmes et une synthèse générale des forums<sup>15</sup>) auxquels il faut ajouter des discours sur les discours, des « méta-discours » donc fruits d'une posture qui se veut immédiatement réflexive et qui produit dans la course même du processus des discours d'évaluation, de contrôle et de mise en cohérence. Les rapports de Bettina Laville<sup>16</sup> sur « la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement » et celui « du rapporteur général » qui propose non pas un résumé mais « un

<sup>15</sup> Cf. tableaux annexes 4 et 5.

<sup>16</sup> Bettina Laville, « Rapport sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement », 2007.

cadre de cohérence<sup>17</sup> » concrétisent ce dédoublement réflexif des textes<sup>18</sup>. Par ailleurs, la phase de consultation inclut les avis des organismes consultatifs<sup>19</sup> (Cf. tableau annexe 1, 16 textes recensés), des « autres organismes » (Cf. tableau annexe 2, 7 textes dont celui du Conseil économique et social), la consultation du parlement les 3 et 4 octobre 2007 (Cf. tableau annexe 3<sup>20</sup> 14 textes). Les 4 tables rondes finales qui suivent ont, à leur tour, généré 13 « relevés de conclusions » plus ou moins nombreux<sup>21</sup> selon les thèmes (Cf. tableau 3). Enfin les 34 Comops ont chacun donné lieu à au moins un rapport par chantier, et parfois à plusieurs, dont il existe souvent des versions successives : ainsi, daté du 19 mai 2008, un rapport du Comop 28 « collectivités exemplaires » dans sa version n° 11 et le 10 juillet 2008 un rapport « final » du même chantier dans sa 12<sup>e</sup> version. Ce Comop a donc au moins produit deux rapports différents à quelques mois de distance, le second complétant le premier, chacun comptant plus d'une dizaine de versions. Le premier rapport se présente comme une déclinaison des travaux du Comop 4 « État exemplaire<sup>22</sup> » mais il s'avère que « *les membres du comité opérationnel collectivités exemplaires ont souhaité aborder des domaines qui n'avaient pu faire l'objet de proposition dans la première phase des travaux*<sup>23</sup> ». Par ailleurs, les membres de ce Comop souhaitent aussi répondre à une demande faite par la présidente du Comop 28 Recherche<sup>24</sup>. Cet exemple n'est pas isolé si l'on considère le Comop 11 sur la trame verte et bleue qui voit son activité se poursuivre pendant deux ans : il produit un premier rapport en mars 2008 – dont d'ailleurs on ne trouve pas trace sur le site du Grenelle –, puis un document de travail intitulé « Première base de discussion pour l'avant-projet de loi post Grenelle » daté du 22 juin 2006<sup>25</sup>, suivi de trois projets de guide, 1<sup>er</sup> document « Grands

---

<sup>17</sup> Rapport revenant sur les conclusions des groupes de travail et sur la phase de consultation qui « *tente de dégager un cadre de cohérence pour l'action publique et de trouver un chemin critique là où la discussion des groupes n'a pas permis d'aboutir à un accord. Il double cet exercice de synthèses transversales.* », rapport du rapporteur général, Thierry Tuot, p. 3, 2007.

<sup>18</sup> Cf. tableau annexe 6.

<sup>19</sup> Académie nationale de médecine, Conseil national de l'eau, de l'air, etc. Cf. tableau annexe 1.

<sup>20</sup> Le dispositif du Grenelle inclut dans sa phase de consultation, outre le « grand public » réuni en région, sollicité sur les forums internet, la consultation d'un certain nombre d'organismes « consultatifs » (Cf. tableau annexe 4, 16 textes recensés pour 17 organismes cités sur le site du Grenelle), mais aussi d'autres organismes non consultatifs. Il manque le texte de l'OCDE.

<sup>21</sup> Plus ou moins nombreux selon les tables rondes 1 pour la table ronde 2, « Santé économie des fonctionnalités », 6 pour la table ronde 3 « biodiversité ».

<sup>22</sup> « *Si la demande initiale était ancrée sur l'analyse des propositions émanant du Comop 4 État exemplaire.* Comop 28, « collectivités exemplaires », rapport final, 10 juillet 2010, p. 4.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> « *La présidente du comité opérationnel Recherche a sollicité par courrier en date du 19 mars 2008, Pierre Jarlier, copilote du Comop 28, pour connaître les éventuelles attentes ou propositions en matière de recherche de ce Comop. C'est pourquoi, en réponse à cette sollicitation, une partie de ce rapport est consacré au thème de la recherche.* », *idem.*

<sup>25</sup> Avec l'avertissement suivant « première trame de propositions législatives à débattre au sein du Comop TVB, n'engageant à ce stade que les co-chefs de projet ».

enjeux et choix stratégiques », 2<sup>e</sup> document « Guide méthodologique », et 3<sup>e</sup> document « prise en compte de la trame verte et bleue dans les infrastructures linéaires de l'État » (fin 2008). Enfin, différents territoires ou organismes ont produit des documents qui se veulent des déclinaisons territoriales ou des contributions<sup>26</sup> aux travaux du Comop 11<sup>27</sup>.

Tableau 50. Corpus Consultation – organisme, parlement, internet et débats en région\*

Phase de consultation	Nombre de textes	Nombre de mots
Organisme consultatif	16	28 938
Autres contributions	7	55 054
Consultation au parlement	14	15 909
Forum internet	9	14 212
Débats en région	17	95 823
Rapports sur les rapports	2	37 877
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>247 813</b>

\* Exemple de lecture : on compte 4 textes de relevés de conclusion pour la table ronde I, soit 4 037 mots.

Cette liste n'est sans doute pas exhaustive. On comprend qu'il devient très difficile de déterminer quels sont les documents qu'il convient de considérer comme des productions strictes du dispositif Grenelle, à moins qu'il ne faille envisager le « processus », terme qui laisse présager un format plus flou et moins borné que le « dispositif ». Celui-ci irriguerait bien au-delà des lieux officiels de production du discours du Grenelle (groupe, consultation, table ronde, Comop, etc.) sans que l'on puisse lui assigner *a priori* de frontière. Ce *processus* serait ainsi travaillé de manière souterraine par la stratification des versions qui fait de chaque rapport un palimpseste mais aussi, sous la jauge du rapport officiel, par la prolifération et l'encastrement des documents de travail rédigés par les différents acteurs<sup>28</sup> – et dont une bonne part serait perdue mais dont on peut trouver des incrustations dans le figement quasi-minéral d'une formule, d'un exemple ou d'une proposition. Ce processus serait, par là-même, aussi fait des affleurements ou des débordements continuels des discours hors du cadre officiel du « dispositif » – à moins qu'il ne faille parler en sens inverse d'infiltrations ou de voies d'eau. Le travail interne, dans la profondeur du Grenelle, dans la complexité de sa

<sup>26</sup> Par exemple pour FNE, [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr) > Accueil > Biodiversité

<sup>27</sup> Par exemple, [www.trame-ecologique-massif-central.com/.../trame-ecologique](http://www.trame-ecologique-massif-central.com/.../trame-ecologique)

<sup>28</sup> Le Comop 9 fait état d'une centaine de documents préparatoires. « Le comité opérationnel n° 9 « Urbanisme » a préparé la mise en œuvre des engagements n° 48, 49, 50, 72 et 76 du Grenelle de l'environnement, rappelés en annexe 1 de la présente synthèse. Pour ce faire, il s'est réuni à sept reprises en séance plénière entre janvier et avril 2008 ; chaque séance de travail était précédée de l'envoi de documents préparatoires et suivi d'un compte rendu. Plus d'une centaine de documents contributifs ont été fournis par les membres du groupe. » Rapport du Comop 9, p. 2.

machinerie (sous-groupes de travail mais aussi « groupes miroirs » dans les entreprises ou les associations chargés « d'alimenter » le processus, etc.), s'avère en même temps un processus réticulaire « externe », en direction mais aussi en provenance de la société.

Tableau 51. *Corpus Négociation – les tables rondes*

Table ronde	Table ronde 1 Changement climatique	Table ronde 2 Santé économie des fonctionnalités	Table ronde 3 Biodiversité	Table ronde 4 Démocratie écologique	Total
Relevé de conclusions : nombre de textes	4	1	6	2	13
Nombre de mots	4 037	1 176	4 448	3 684	<b>13 345</b>

Il suffit de prendre en compte les discours des médias pour élargir de manière vertigineuse l'horizon des discours du Grenelle : plus de 1 500 articles titrent sur le Grenelle de l'environnement (ensemble de la presse française) de 2007 à juin 2010, plus de 25 000 traitant – ne serait-ce que de manière périphérique – du Grenelle<sup>29</sup>, sans compter les 1 760 000 pages web citant le Grenelle de l'environnement en juin 2010<sup>30</sup>.

On voit que la question de la clôture du corpus<sup>31</sup> se superpose ici exactement à la question de clôture – ne serait-ce que provisoire<sup>32</sup> – des processus d'instruction des problèmes environnementaux traités par le Grenelle<sup>33</sup> et renvoie donc notamment à la conception du dispositif.

<sup>29</sup> Source Base Factiva, mots-clefs Grenelle et environnement.

<sup>30</sup> Google.

<sup>31</sup> Voir, à ce sujet, Jacques Guilhaumou, « Le corpus en analyse de discours : perspective historique », *Corpus* n° 1, novembre 2002, <http://corpus.revues.org/index8.html>

<sup>32</sup> Bruno Latour, *Politiques de la nature*, La Découverte, 1999. « En excluant, la chambre basse tremble de commettre une injustice, car elle sait que ses ennemis qui risquent de la mettre demain en péril peuvent après-demain devenir ses alliés. », p. 239.

<sup>33</sup> Ce qui conduit Francis Chateauraynaud à proposer des corpus ouverts ou du moins sans arrêt réouverts par la dynamique des controverses, on est amené ainsi à réinterroger les critères classiques de constitution des corpus : homogénéité, contrastivité et diachronicité. Francis Chateauraynaud, *Prospéro : une technologie littéraire pour les sciences humaines*, Paris, Éditions du CNRS, 2003.

Tableau 52. Corpus Opérationnel – les Comops

Comités opérationnels (Comops)	Nombre de mots
1- Bâtiment neufs publics et privés	17172
2- Logements sociaux et rénovation urbaine	9333
3- Bâtiment existants	23865
4- État exemplaire (partie 1 et 2)	56448
5- Fret	15712
6- <i>LGV</i> <sup>34</sup>	?
7- Transports urbains et périurbains	23828
8- Développement industriel des véhicules performants	10530
9- Urbanisme	67935
10- Énergies renouvelables	24039
11- Trame verte et bleue (Projet du 22 juin 2008, en vue du Comop du 23 juin 2008 <sup>35</sup> )	2683
12- Gestion mer et littoral	14341
13- Pour une filière apicole durable	20627
14- Agriculture biologique	27261
15- Agriculture écologique et productive (parties 1 et 2)	49907
16- Forêt	6523
17- Eau	20963
18- Bruit	32916
19- Veille sanitaire et risques émergents	37946
20- Propositions pour un second Plan national santé environnement (Rapport Gentilini et second plan)	60121
21- Portail environnemental et veille environnementale	19377
22- Déchets	40645
23- Consommation	22624
24- Institutions et représentativité des acteurs	8256
25- Entreprises et RSE	25577
26- Éducation	8524
27- Outre-mer	31245
28- Collectivités exemplaires étapes 1 et étape 2	17363
29- Contribution Climat et énergie	28585
30- Recherche	40764
31- Économie de fonctionnalité	18600
32- <i>Expertise</i>	?
33- Air et atmosphère	14316
34- Informer et sensibiliser le public	57531
<b>Total</b>	<b>855557</b>

<sup>34</sup> En italiques, les rapports non disponibles, en souligné les rapports qui ne sont pas signalés sur le site officiel du Grenelle bien qu'ils correspondent à l'origine à un Comop : LGV (n°6), Trame verte et bleue (n° 11), Contribution climat et énergie (n° 29), Expertise (n° 32)

<sup>35</sup> Il existe par ailleurs un guide en deux parties édité par le Comop 11 : « Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la restauration des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique », avril 2009 (version provisoire).

Le dispositif du Grenelle – si on le circonscrit aux phases de proposition, de consultation, de négociation et à la phase opérationnelle et si on ne prend en compte que les versions finales des synthèses, sans considérer les textes (documents de travail, etc.) rédigés par les organisations participant au Grenelle – produit donc *a minima* 128 rapports, contributions ou synthèses, soit près de 1,5 million de mots.

Tableau 53. Les corpus du Grenelle (base site officiel du Grenelle)

Phase	Instances	Nombre de textes	Nombre de mots
Corpus « Proposition »	Groupe de travail	16	414 866
Corpus « Consultation »	Organisme consultatif	16	28 938
	Autres contributions	7	55 054
	Consultation au Parlement	14	15 909
	Forum internet	9	14 212
	Débats en régions	17	95 823
	Rapports sur les rapports	2	37 877
Corpus « Négociation »	Table ronde	13	13 345
Corpus « Opérationnel »	Comop	34	855 557
<b>Total phases Grenelle</b>		<b>128</b>	<b>1531 581</b>
Lois Grenelle	Grenelle 1		9 464
	Grenelle 2		96 000

Ce *foisonnement* des textes et des occurrences pose à la fois des questions de méthodes et des questions touchant à la nature du Grenelle : il nous conduit à nous interroger sur nos choix de constitution du corpus et sur la stratégie la plus adaptée pour analyser cet ensemble foisonnant de textes. Mais ces interrogations portent de manière indissociable sur la nature du Grenelle : ce foisonnement traduit-il une intertextualité et une intrication des textes qui enracent le dispositif dans la société par de multiples ramifications (par le réseau des parties prenantes, les radicales des publics) ? Ce *foisonnement*<sup>36</sup> des textes permet-il, par exemple, de compenser les défaillances du système délibératif, de réduire par la redondance les aléas du sens, sa production intermittente, en le *saturant* ? Faut-il encore envisager un dernier type de *foisonnement*<sup>37</sup>, celui provoqué par la traduction, le passage d'un code à un autre, par exemple

<sup>36</sup> À l'image des éoliennes dont on dit que leur *foisonnement* permet de compenser le caractère aléatoire de leur production. On parle d'« énergie fatale » à propos du photovoltaïque et des éoliennes. La multiplication des éoliennes réduit statistiquement l'aléa de la production.

<sup>37</sup> Dans le contexte de la traduction, le foisonnement (parfois appelé étoffement ou dilution) « est la prolifération des mots en surnombre, c'est-à-dire l'augmentation du texte d'arrivée par rapport au texte de départ » (Durieux, 1990, p. 55) cité par Guylaine Cochrane, « Le foisonnement, phénomène complexe », *Traduction, terminologie, rédaction*, 8 (2), 1995, p. 195-193.  
<http://www.erudit.org/revue/ttr/1995/v8/n2/037222ar.pdf>.

par la transformation d'énoncés de principes en modalités d'application dont on verra qu'elle s'accompagne d'une inflation lexicale ?

Mais ce foisonnement peut tout aussi bien cacher une prolifération aveugle et mécanique, due à l'emballlement compulsif d'un dispositif délibératif qui joue à vide et qui duplique *ad nauseam* des formules<sup>38</sup> dont la langue nous dit bien qu'elle sont *creuses* car personne – aucune « force » sociale ou politique – ne les habite. Les duplications multiples du dispositif du Grenelle – et de la formule « Grenelle [de tel problème<sup>39</sup>] » – ne plaident-elles pas d'ailleurs dans le sens du simulacre<sup>40</sup> ? Et sans aller jusqu'à une thèse aussi radicale, d'un dispositif discursif de domination – thèse récusée par de nombreux acteurs –, ces proliférations, ce foisonnement ne traduisent-ils pas des embarras politiques, des difficultés à stabiliser un dispositif menacé par des dynamiques multiples qu'il s'agirait d'éclairer ?

### 2.1.2 Agone ? : que faire du public ?

« Agone ? » est une interrogation rituelle, par laquelle le roi de la Rome primitive signifie au bourreau d'agir, c'est-à-dire de frapper le bélier<sup>41</sup>. « Dans les rites sacrificiels où elle est prononcée [...], son rôle est de rendre les assistants attentifs et recueillis (*animadvertere*) pour les amener à goûter doublement l'intensité de l'instant où l'acte (la mise à mort) est accompli. L'emploi de la particule a connu un succès majeur dans le vocabulaire du théâtre, où les acteurs se la décochent réciproquement les uns aux autres au gré des vagues du dialogue ou l'adressent aux spectateurs pour les inviter à prêter toute leur attention au drame qui commence. Sa fonction, exactement comme dans le rite de l'exécution capitale, est de mettre en place le dispositif de l'action, puisque l'action au théâtre (*ludi graeci*) est de l'ordre de la parole, du dialogue<sup>42</sup>. »

La consultation du public dans le cadre du Grenelle revient-elle à se débarrasser de la figure expiatoire du public ou, pour les acteurs du processus, s'agit-il d'attirer son attention sur le drame qui commence ?

<sup>38</sup> Alice Krieg-Planque, *La Notion de « formule » en analyse de discours*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2009.

<sup>39</sup> *Grenelle de la mer, des ondes*, etc.

<sup>40</sup> Il est difficile ici de ne pas penser aux analyses de Jean Baudrillard mais il faut sans doute ne pas se rendre trop facilement à l'évidence de cette référence, car par construction nous ne voyons ni les acteurs, ni les réalités sectorielles. Jean Baudrillard, *Simulacres et simulation*, Paris, Galilée, 1981.

<sup>41</sup> Il ne s'agit pas d'une vraie question mais d'un point de vue pragmatique d'une proposition, d'une exhortation, de même sa signification implicite n'est pas « vas-tu agir ? » mais « frappe-le à mort ! ». Annette Ruelle, « Sacrifice, énonciations et actes de langage en droit romain archaïque », *Revue internationale des droits de l'antiquité*, XLIX, 2002, p. 223 et 229.

<sup>42</sup> Annette Ruelle, *op. cit.*, p. 212-213. Elle distingue ainsi le sens de la langue courante, celui de la langue du sacrifice et le sens du droit archaïque.

Le « cadrage » du dispositif implique une définition institutionnelle des phases et a pour effet une labellisation des textes comme contributions ou productions « officielles » du Grenelle bien que leurs statuts soient nécessairement hétérogènes : une contribution recueillie lors de la phase de consultation « pèse » assurément moins que la synthèse des tables rondes, elle n'en figure pas moins sur le site officiel du Grenelle<sup>43</sup>. Par ailleurs, les frontières de ce qui rentre ou non dans le cadre du dispositif, nous l'avons vu, sont assez floues et menacées par la dynamique même du Grenelle : la délimitation de la phase de consultation apparaît notamment particulièrement difficile à réaliser. L'ouverture du dispositif, d'une part, vers le public sous différentes modalités (débat en région et forum internet) et, d'autre part, vers des organismes qualifiés ou vers la représentation nationale, s'avère problématique pour des raisons à la fois politique et technique.

D'un point de vue à la fois politique et technique, quelle est la légitimité de l'appel au public dans un processus de concertation, le Grenelle, destiné à des intérêts constitués, à des acteurs<sup>44</sup> ? La consultation du public n'est-elle pas un ajout, une structure bricolée à la hâte, mal ajustée au dispositif du Grenelle et qui répondrait d'abord à un souci de communication et de médiatisation, à moins qu'il ne s'agisse d'une interrogation rituelle ?

Et même dans ce cas, on ne peut totalement écarter la dimension juridique de cette interrogation en la réduisant à la version congrue du symbolique, c'est-à-dire à rien : à l'image du sacrifice rituel où l'exhortation « *agone ?* » signifie certes d'un point de vue pragmatique : « frappe-le à mort ! » mais aussi : « agis selon la loi<sup>45</sup> ». Une procédure a été mise en place pour que le public puisse se mobiliser et s'exprimer. Il est possible que cette expression importe peu et qu'il s'agisse avant tout de ne pas invalider le processus. La consultation chercherait alors davantage à capter cette adhésion – ne serait-ce que formelle – du public.

Par ailleurs, on ne peut que s'interroger sur les diverses formes du public qui sont suscitées, construites et performées par les dispositifs<sup>46</sup> de délibération à destination du grand public : territorialisé et privilégiant des réunions physiques pour les débats en région (avec un échantillon géographiquement diversifié des villes<sup>47</sup>, bien qu'il semble l'être un peu moins

---

<sup>43</sup> S'il s'agit d'une logique politique, ce sont bien les textes législatifs qui pèsent le plus.

<sup>44</sup> Mathieu Brugidou et Arthur Jobert, « Les procédures délibératives : opinion publique et acteurs, une opposition toujours féconde », Xavier Marc et Jean-François Tchernia (dir.), *Étudier l'opinion*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007, p. 23-236.

<sup>45</sup> Annette Ruelle, *op. cit.*, p. 239.

<sup>46</sup> Aux premiers rangs desquels il faut compter les discours.

<sup>47</sup> Sans représenter toutefois les grandes métropoles régionales.



d'un point de vue politique<sup>48</sup>, Cf. tableau annexe 5), virtuel sur le forum internet du Grenelle. Les formats d'interventions sont régis par des procédures très différentes selon que l'on considère les réunions en région ou les forums.

Au total, les personnes ayant participé aux réunions en région sont sans doute assez loin d'une définition statistique du grand public : Bettina Laville remarque ainsi une forte présence des associatifs, des socioprofessionnels et des élus. Les représentants régionaux des parties prenantes du Grenelle national se retrouvent en grande partie dans ces réunions. Cela s'explique du fait du mode d'invitation : les préfets ont réalisé des envois ciblés à destination de ces acteurs – en oubliant parfois les réseaux régionaux de certaines associations (par exemple Greenpeace). Et ces mêmes acteurs régionaux – socioprofessionnels, syndicalistes, associatifs et élus – se sont sans doute aussi spontanément engagés dans ces réunions<sup>49</sup>.

Cette représentation des parties prenantes, qui tend à décliner voire à dupliquer le Grenelle en région, est particulièrement lisible dans l'organisation des ateliers : ce sont des « personnalités régionales » (Le Havre) ou des « experts » (Laval) qui y participent, les chefs de services déconcentrés ou des chercheurs sont souvent sollicités pour les présider et pour en être les rapporteurs (Bourges<sup>50</sup>). *« S'agissant des participants aux ateliers du matin, j'ai souhaité assurer le meilleur équilibre possible entre les représentants des filières concernées (monde de l'entreprise), les représentants du monde associatif, ceux de la recherche et de la formation, et les représentants des syndicats et organisations professionnelles. »*

Le « citoyen ordinaire », c'est-à-dire dénué de toutes qualifications d'acteurs (ni associatifs, ni socioprofessionnels<sup>51</sup>, ni élus), est donc minoritaire – un quart – selon les estimations de Bettina Laville – et participe plutôt aux réunions plénières au cours desquelles les ateliers sont restitués. Ils donnent lieu à des échanges avec la salle.

---

<sup>48</sup> Bettina Laville note dans son rapport, *« Il faut cependant remarquer qu'il a donné l'occasion à des personnalités politiques fortes, appartenant principalement à la majorité actuelle, de s'exprimer, et cela quelquefois largement au début des séances plénières et parfois à la fin – en rappelant l'action de leur municipalité en faveur du développement durable. »*, p. 30.

<sup>49</sup> Rapport de Bettina Laville, p. 24, 25 et 31.

<sup>50</sup> *« J'ai fait le choix de solliciter des chefs de service déconcentrés pour animer les ateliers du matin, afin de souligner l'importance que l'État accordait à cette manifestation [...] Les rapporteurs des ateliers pour leur part ont été choisis parmi les forces vives de la nation (chercheurs, représentants du Conseil économique et social régional, représentants du monde associatif [...], et étaient reconnus pour leurs compétences techniques dans les thématiques évoquées. »* Bourges, « Note à l'attention de Monsieur le directeur de cabinet du ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables », 18 octobre 2007.

<sup>51</sup> Encore que ce point soit moins facile à vérifier. L'analyse de la participation au débat de l'Ademe « faisons vite, ça chauffe ! » montre la présence par exemple d'artisan du secteur concernés par l'installation d'isolation, ou de système de pompe à chaleur. Nicolas Benvegno et Mathieu Brugidou, « Prendre la parole sur internet : des dispositifs socio-techniques aux grammaires de la discussion », *Réseaux*, 26 (150), 2008, p. 51-82.

Si l'on considère les autres instances consultées, on peut se demander à quel titre le Parlement intervient dans cette phase. Il a en effet participé à travers les élus à la phase de proposition mais il sera surtout amené à voter les lois du Grenelle comme prend soin de le rappeler Jean-Louis Borloo : « *Le Parlement n'est pas un des cinq collèges, c'est le Parlement de la République devant lequel in fine doivent être débattues les évolutions les plus importantes de la société*<sup>52</sup>. » L'engagement du Parlement à la phase de consultation ne peut être donc que particulièrement limité : il s'agit pour l'essentiel de l'associer au « diagnostic partagé » que révèlent, selon Jean-Louis Borloo, les synthèses de groupe de travail et de recueillir les propositions sectorielles de quelques représentants<sup>53</sup>. Ce point, plutôt accessoire de la procédure du Grenelle, renvoie ainsi à un débat récurrent et épineux sur le statut des élus dans la démocratie participative<sup>54</sup>.

D'un point de vue juridique, on peut aussi s'interroger sur les différents statuts des organismes qui participent à la phase de consultation. Parmi les organismes qualifiés, il s'agira par exemple de distinguer entre des organismes consultatifs qui s'expriment dans le cadre d'une saisine, d'autres organismes – dont certains sont consultatifs comme le Conseil économique et social et d'autres sont des syndicats professionnels<sup>55</sup> – qui s'expriment dans un autre contexte sans que celui-ci apparaisse clairement.

La multiplication des locuteurs (dans les réunions publiques et sur les forums) et leur hétérogénéité (que l'on considère les organismes, la diversité de leurs thèmes et de leurs

---

<sup>52</sup> « D'abord, sur le rôle du Parlement vis-à-vis du Grenelle. Qu'on ne se méprenne pas sur ce processus profondément original : le Grenelle, c'est un point de départ. Il y aura des chantiers, des lois, des engagements, un processus de suivi permanent des résultats : à toutes les étapes le Parlement et ses commissions seront pleinement associés. Si les parlementaires ont participé au Grenelle, si nous avons eu et nous aurons encore des échanges permanents avec les commissions – et je salue ici le président Ollier – si le Grenelle a été l'occasion de constater, malheureusement, que trop de textes législatifs étaient soit inconnus, soit inappliqués, le Parlement n'est pas un des cinq collèges, c'est le Parlement de la République devant lequel in fine doivent être débattues les évolutions les plus importantes de la société. » Jean-Louis Borloo, « Déclaration du gouvernement » à l'Assemblée nationale (3 octobre 2007) et au Sénat (4 octobre 2007).

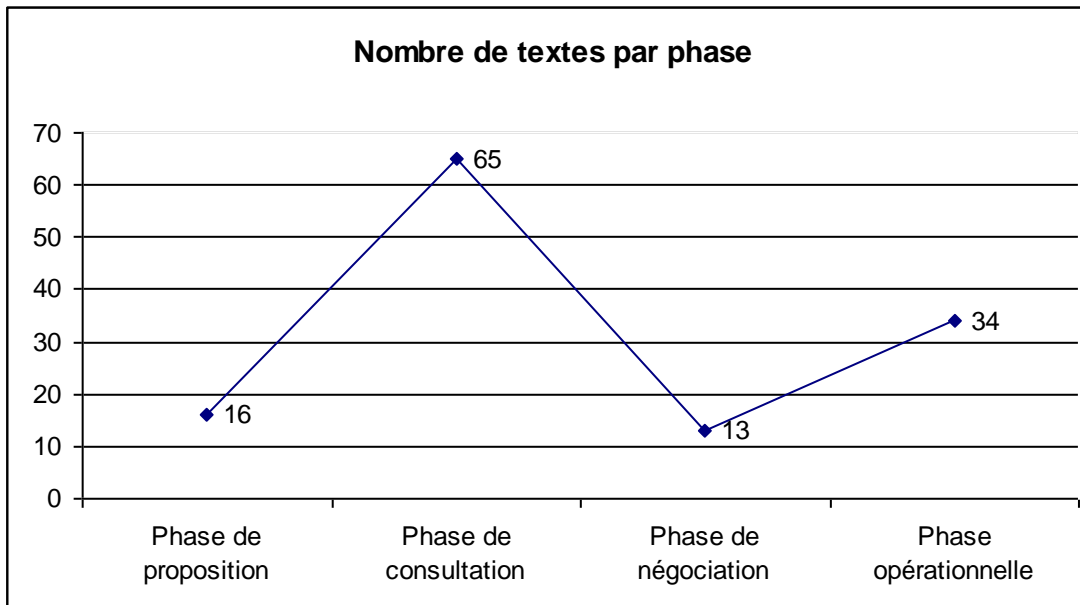
<sup>53</sup> Ainsi, appuyer la cause des chasseurs pour Bouchet, de Saint-Pierre-et-Miquelon pour Girardin, des parcs régionaux pour Vandewalle, des grands sites de France pour Voisin, du tourisme durable pour Fasquelle, des biocarburants pour Demilly, etc. D'autres représentants (Hénart ou Duron) rapportent une synthèse de débats qu'ils ont organisé dans leur circonscription. On notera par ailleurs la contribution du club Perspectives et Réalités, soutenue par Charrette, Coasgen et Lamassoure, qui insiste sur la dimension européenne de la politique environnementale.

<sup>54</sup> Vincent Baggioni, Étienne Ballan et Jean-François Duch, « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? », ARENES, rapport du programme Concertation Décision Environnement, 2002, 90 p., Étienne Ballan (dir.), *Participation et débat public : discours, analyses et positions des élus locaux*, rapport d'enquête, ARENES pour la Commission nationale du débat public, 2005, 33 p., Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, La République des idées, Paris, Le Seuil, 2008, 109 p.

<sup>55</sup> Fédération française de l'acier, Syndicat professionnel des fabricants de laine de roche, Société française des urbanistes, etc.

statuts) appelle de nombreuses opérations de « traduction », de mises en forme et de synthèses, qui s'avèrent elles aussi très hétérogènes<sup>56</sup>.

Graphique 1. Nombre de textes par phase



Le pouvoir de *représentation* de ces synthèses est pourtant particulièrement important si l'on considère les 15 000 personnes ayant, selon Bettina Laville, participé aux séances plénières des débats en région<sup>57</sup> ou les 14 259 contributions<sup>58</sup> du forum internet. En effet, bien qu'il ait fallu 65 textes pour rendre compte des apports de la consultation, seulement 26 furent consacrés aux figures du publics (17 en région, 9 pour internet), publics par construction plus homogènes que les organismes identifiés sur une base sectorielle, et surtout moins facilement configurés par les dispositifs d'interrogation. La prolifération des textes que la phase de consultation entraîne est toutefois bientôt réduite si l'on considère le nombre d'occurrences des synthèses : bien que le nombre de textes soit plus important et qu'ils représentent un nombre de locuteurs *a minima* 42 fois plus nombreux que les participants aux groupes de travail<sup>59</sup>, les synthèses de la phase de consultation ne comptent que 247 813 mots –

<sup>56</sup> L'analyse détaillée de ces dispositifs est hors du cadre de ce travail.

<sup>57</sup> « Les séances plénières ont été un succès de par le nombre de personnes rassemblées, soit pour une moyenne de 800 personnes, près de 15 000 personnes ; ce chiffre, sans être scientifiquement représentatif, ni délibérativement probant, est le signe d'un désir véritable d'être « partie prenante » des enjeux environnementaux actuels. », rapport de Bettina Laville, p. 26.

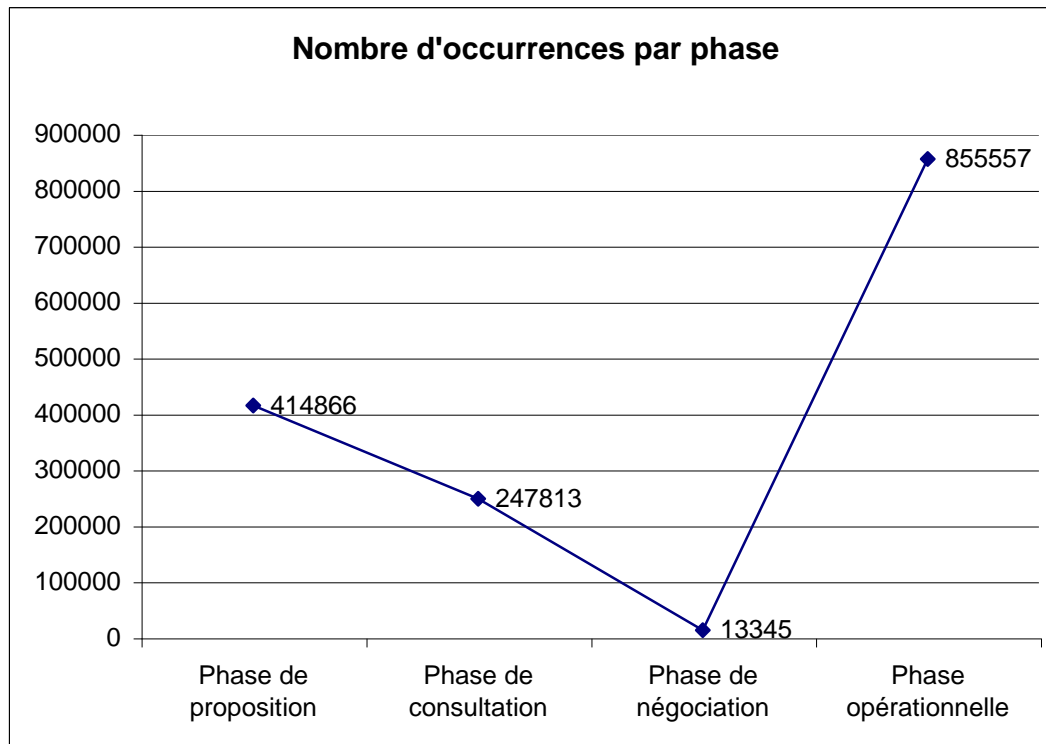
<sup>58</sup> Et les 300 000 connexions, rapport de Bettina Laville, p. 37.

<sup>59</sup> Si l'on retient l'estimation de 15 000 personnes présentes en séances plénières pour les débats en région sans considérer la participation au forum internet rapporté aux 351 participants des groupes de travail. Cf. Daniel Boy, 1. Les acteurs du Grenelle : règles de gouvernance, sociologie des acteurs et perception des acteurs.

110 035 mots pour les synthèses des réunions et des forums – contre les 414 866 occurrences des synthèses des groupes de travail.

Les locuteurs de la phase de consultation sont une multitude mais ils sont représentés par des énoncés sensiblement plus courts, drastiquement réduits et ramenés à l'identité de leurs états<sup>60</sup>.

Graphique 2. Nombre d'occurrences par phase



Cette opération de réduction est menée à son terme lors de la phase de négociation où le nombre d'occurrences des synthèses tombe à 13 345 (pour 13 textes). La phase opérationnelle, vertigineuse *descente en généralité*<sup>61</sup>, se traduira par une nouvelle prolifération des textes et des mots puisqu'on recensera *a minima* 34 rapports et plus de 800 000 mots. Il est frappant de constater que cette nouvelle prolifération des mots est aussi une prolifération

<sup>60</sup> À la différences des parties prenantes ou des organismes qui valent par leur singularité sectorielle ou de représentation.

<sup>61</sup> « À rebours de l'approche de la constitution du social par un principe d'égalité juridique, mettant à distance toutes les particularités, la généralité est définie dans ce cas par la prise en compte de la totalité des situations existantes, par l'étendue d'un champ d'attention. On pourrait parler pour cela d'une pratique de "descente en généralité". C'est une généralité d'attention à la particularité », Pierre Rosanvallon, *Histoire moderne et contemporaine du politique*, Cours du Collège de France, 2007-2008 : « Les métamorphoses de la légitimité : la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle, III », p. 464.

[http://www.college-de-france.fr/media/his\\_pol/UPL29217\\_Pierre\\_Rosanvallon\\_cours\\_0708.pdf](http://www.college-de-france.fr/media/his_pol/UPL29217_Pierre_Rosanvallon_cours_0708.pdf)

des hommes puisque, quand les mots sont multipliés par 60, les hommes le sont (plus modestement il est vrai) par 15<sup>62</sup>.

Les lois Grenelle 1 et 2 – hors de notre champ d'étude – constituent les derniers textes produits par le processus du Grenelle – sinon par le dispositif. Elles ne représentent que 9 464 mots pour la première qui remonte aux principes et 96 000 mots pour la seconde qui descend dans le détail des modalités d'application du Grenelle. On est donc bien en-deçà du buissonnement des textes et des mots de la phase opérationnelle.

### 2.1.3 Buissonnement : le réseau des textes

À ce stade de la description du corpus et du dispositif, peut-être faut-il troquer la métaphore du foisonnement pour celle du *buissonnement*<sup>63</sup> ? Cette analogie suggère à la fois une prolifération réticulaire multidimensionnelle et un accroissement hiérarchisé. Elle laisse aussi ouverte l'hypothèse de l'intervention externe d'un jardinier, plus ou moins vigilant, qui viendrait rabattre et réduire, selon une perspective d'ensemble, une nature exubérante qui n'a d'autre dessein que sa propre prolifération.

Ce *buissonnement* des textes se comprend selon une double logique hiérarchique et réticulaire :

- Une première logique, nous l'avons vu, est hiérarchique, puisque les différentes phases du Grenelle se succèdent selon une dynamique qui va plus ou moins des principes aux modalités d'applications, discutés par les comités opérationnels. Et ici il faudrait sans doute considérer dans le *processus* le travail parlementaire – la production législative et réglementaire – qui découle du dispositif Grenelle, scindé en Grenelle 1 et 2 selon la même logique distinguant les principes et l'application (la loi Grenelle 2 est sous-titrée « le temps de l'application et de la territorialisation »). Cette logique hiérarchique de « généralité » qui structure différents niveaux est articulée à une autre logique, elle aussi hiérarchique, qui distingue le moment de l'exploration (phase de proposition) et celui du tri, de la hiérarchisation des mesures (phase de consultation – les réunions publiques et le forum web –, et phase de négociation – les tables rondes). Les propositions y seraient triées selon des critères renvoyant aux intérêts représentés, aux définitions du bien commun ou encore à des critères d'applicabilité. Nous retrouvons ici un double

---

<sup>62</sup> Le nombre des hommes avait été divisé par 4 entre les groupes de travail et les tables rondes, les mots, eux, sont divisés par 60 entre les phases de proposition et de négociation. Cf. Daniel Boy, « Les acteurs du Grenelle : règles de gouvernance, sociologie des acteurs et perception des acteurs ».

<sup>63</sup> La métaphore du buissonnement est empruntée à la botanique : le buissonnement « se caractérise par les trois points suivant : - la ramification basale [...] - la prolifération d'axes depuis ce lieu de ramification, - la structure ligneuse des axes mis en place durant le buissonnement », Claude Edelin, William Moore et Jean-Daniel Viemont, « Buissonnement », <http://www.groupedetudedelarbre.org/index.php?menu=lexique>. Par ailleurs, ce terme renvoie à la paléanthropologie et aux théories de l'évolution. La théorie du buissonnement se substitue à la celle de l'espèce unique, où « L'arbre évolutif de l'homme était alors perçu comme « un gros tronc avec très peu de branches » [...]. De nos jours, les nombreux fossiles découverts sur tous les continents ont complètement transformé notre arbre évolutif en un « buisson » très fourni », Wikipedia, article Paléanthropologie : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Pal%C3%A9anthropologie>

mouvement – d'exploration ou de « prise en compte » puis « d'ordonnement », de hiérarchisation<sup>64</sup>, propre aux dispositifs participatifs. Ces deux phases – consultation et négociation – sont sans aucun doute de nature très différente : le tri des mesures se fait d'abord par une ouverture des discussions au grand public. Ici, c'est d'abord l'acceptabilité des mesures dont il est question, il s'agit de savoir dans quelles mesures elles sont compatibles avec les valeurs, les modes de vies du public le plus large<sup>65</sup>. La phase de consultation, on l'a vu, est loin d'être homogène. Le rapport de synthèse des forums met en évidence d'abord la légitimité des mesures (l'acceptabilité) mais, sur un mode mineur, il souligne aussi une fonction d'exploration où le public produirait de nouvelles propositions. La question de savoir s'il s'agit ici simplement d'une mise en ordre rhétorique produite *ex post* par la synthèse des forums ou d'un effet propre au dispositif qui, par des procédures spécifiques, a constitué son public dont les propositions de mesures ou les hiérarchisations ont été ou non prises en compte par les phases ultérieures du processus est évidemment importante. Elle ne peut toutefois être tranchée dans le cadre de ce travail. Les tables rondes impliquent, si l'on en croit les promoteurs du Grenelle – qui l'inscrivent dans le design du dispositif –, une *négociation* entre acteurs qui doit permettre elle aussi de hiérarchiser les propositions ;

- Une deuxième logique s'avère plus réticulaire, comme l'atteste notre exemple qui voit le Comop 28 (« collectivités exemplaires ») citer deux autres Comop : un qu'il déclinerait, l'autre qu'il complèterait. L'intertextualité concerne en effet aussi bien les phases qui précèdent ou succèdent au texte que les textes des groupes, tables rondes ou Comop de la même phase. L'encadré 1 recense les liens faites par le Comop 10 (Énergies renouvelables) avec les autres Comop : il identifie notamment, les Comop Déchets, Agriculture, « Forêt », Outre-mer, Mer-Littoral et Recherche comme étant directement liés aux actions qu'ils préconisent.

*Encadré 1. Les citations des autres Comops dans le rapport du Comop 10  
Plan de développement des énergies renouvelables*

« Le Comop énergies renouvelables a travaillé en synergie avec d'autres Comop qui, à un titre ou à un autre, venaient à rencontrer la problématique de la production d'énergies renouvelables, et plus particulièrement les Comop: Déchets, Agriculture, Forêt, Outre-mer, Mer-littoral et Recherche. » p. 8.

« Le Comop Forêt a défini les actions à mener pour mobiliser la ressource nécessaire. Le Comop Énergies renouvelables partage cette préoccupation au premier chef et soutient les propositions d'action du Comop Forêt. » p. 21.

« Le champ d'intervention du soutien de la mobilisation a été étudié par le Comop 16 : il s'agira d'aider des investissements matériels tels que des câbles, chemins, routes, pistes, places de dépôt, matériel d'exploitation forestière ou de déchiquetage, etc. » p. 23

« Outre l'étude de la faisabilité de nouvelles stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), il convient donc d'élaborer un programme de R&d spécifique aux réseaux électriques. Cette proposition est détaillée au chapitre R&d (Recherche-Développement-Démonstration) et reprise par le Comop Recherche. » p. 25.

« Le contexte de l'outre-mer est caractérisé par quelques notables différences avec la métropole : [...] Le Comop 27 formulera des recommandations. » p. 32

« Il est proposé par le Comop DOM(27) d'inciter les DOM et COM (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte) à se doter d'un plan Énergie Climat » p. 33.

« Elles devront également être intégrées dans les bâtiments démonstrateurs (Cf. Comop Bâtiments). » p. 43.

« Le Comop Énergies renouvelables recommande au Comop Recherche les actions suivantes : soutenir financièrement les projets identifiés par la mission Jarry dans chacune des deux voies [...] » p. 46.

<sup>64</sup> Mécanisme d'ouverture et de fermeture décrit par Bruno Latour comme le *pouvoir de prise en compte* et le *pouvoir d'ordonnement* dans ses *Politiques de la nature*.

<sup>65</sup> Par exemple : « La proposition de réduire la vitesse de 10 km/h à suscité une levée de bouclier de la part de nombreux automobilistes », Synthèse des forums internet, p. 4.

Ces citations croisées à un même niveau sont avérées dès la phase de proposition. Le graphique 4 montre la densité des citations entre les groupes<sup>66</sup>. Ce sont les groupes I, IV, II et dans une moindre mesure VI qui totalisent le plus grand nombre de citations : soit qu'ils citent d'autres groupes, soit qu'ils soient eux-mêmes cités. Ces quatre groupes sont très fortement liés 2 à 2 : le groupe VI Compétitivité cite 9 fois le groupe I Changement climatique qui le cite 6 fois, par ailleurs le groupe II Biodiversité cite 9 fois le groupe IV Production et consommation durable qui le cite lui-même 9 fois. Ces groupes sont plus faiblement liés aux autres groupes.

Dans le premier cas, ce sont les incidences économiques de la lutte contre le changement climatique sur la compétitivité des entreprises qui expliquent ces fréquentes citations<sup>67</sup>. Dans le second cas, c'est autour de la biodiversité et de ses implications (trame verte et bleue, développement de l'agriculture biologique, pêche) que s'opèrent ces rapprochements et parfois des frictions<sup>68</sup> :

*« Rémi BAILHACHE : Le groupe est d'accord sur l'idée de valorisation de la biodiversité et des acteurs de la biodiversité, et c'est bien dans ce groupe II qu'il faut traiter la question, en lien avec le groupe IV.*

*Hubert CARRE : Je m'étonne que le groupe IV se trouve orphelin en matière de pêche : qu'il ouvre ses ateliers, nous sommes à leur disposition. Le groupe IV se défausserait-il sur le groupe 2 concernant la pêche ?*

*Le président : le groupe IV a en effet un domaine très vaste. Je vous rappelle la possibilité de préparer des propositions à partir du travail de plusieurs groupes. Compte tenu de l'intérêt des interventions dans notre groupe sur la pêche, je propose que nous poursuivions le travail engagé sur ce thème. »*

*(Rapport du groupe IV, Annexe n° 9, rapport de la séance plénière n° 2, p 104).*

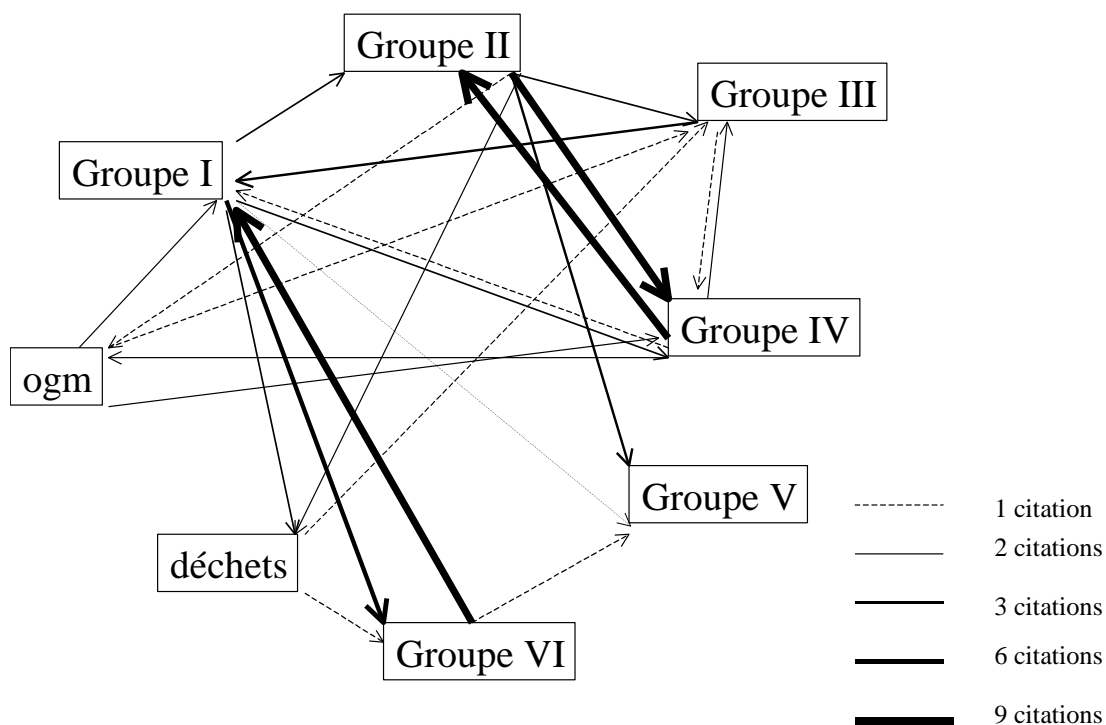
---

<sup>66</sup> Il s'agit de la recension de l'ensemble des citations explicites par un groupe des autres groupes.

<sup>67</sup> Par exemple, le chapitre 6 du rapport du groupe I, « Faire apparaître les coûts environnementaux de l'énergie et de l'émission des gaz à effet de serre pour mieux guider les choix », p. 83. Cependant que le rapport du groupe VI cite notamment le groupe I à propos des mesures destinées à réduire le CO2 dans le transport, p. 27 et suivantes.

<sup>68</sup> Il est à noter que celles-ci apparaissent dans les comptes rendus de séance en annexe du rapport et non dans la synthèse elle-même. La remarque émane d'un représentant du Comité national des pêches, car les pêcheurs sont prompts à revendiquer une expertise forte concernant les ressources halieutiques. À ce sujet, voir par exemple le compte rendu du débat public CNDP sur le projet d'éolienne offshore des deux côtes. Table ronde thématique du 11 mai 2010, <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/informer/enseignements-reunions.html>

Graphique 3. Réseau des citations entre groupe de travail  
(Exemple de lecture : le groupe 6 cite 9 fois le groupe 1, qui le cite 6 fois, il cite 1 fois le groupe 5 et est cité une fois par l'intergroupe Déchets.)



À l'inverse, les intergroupes Déchets et OGM et le groupe V sur la démocratie écologique citent peu et sont moins cités. Ce constat peut paraître d'autant plus surprenant que les intergroupes sont précisément des ateliers réunissant des membres de différents groupes. Or c'est sans doute ce qui explique ce niveau de citations faible puisque la coordination entre groupes n'a pas à être formalisée dans les énoncés (puisqu'elle est inscrite dans les intergroupes : les membres de ces intergroupes sont par définition multipositionnels, ce n'est donc plus une question de citation).

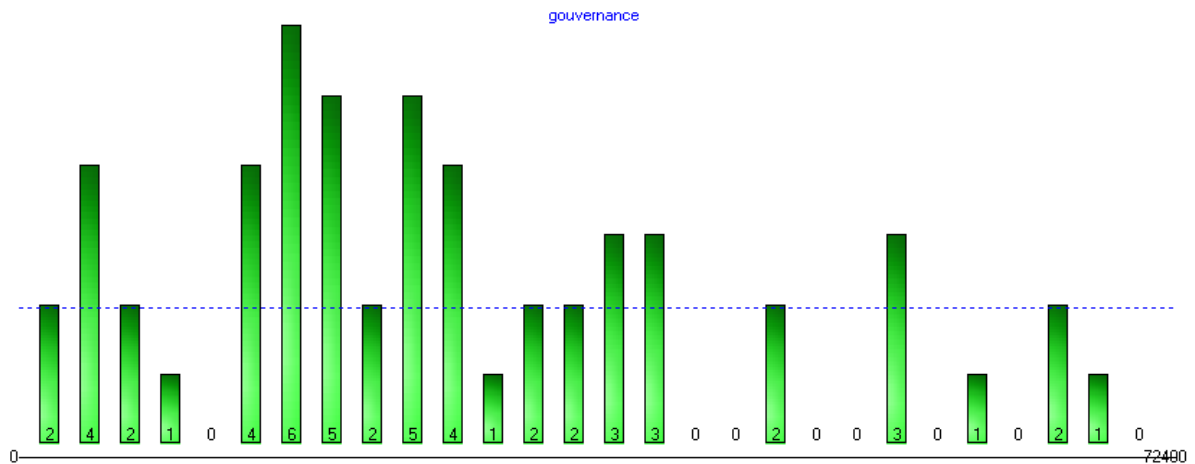
Le cas du groupe V est différent. Pourtant il ne cite aucun autre groupe et est faiblement cité par les groupes II, I et VI. C'est sans doute parce que le sujet du groupe V est traité par l'ensemble des groupes : les problèmes de gouvernance appartiennent à tout le monde. La plupart des groupes utilise le terme de gouvernance (une dizaine de fois pour les groupes I, II, III et IV), le groupe I rédige un chapitre sur la gouvernance<sup>69</sup> (d'une page il est vrai). Seuls le VI et l'intergroupe Déchets semblent ignorer le problème (2 occurrences). C'est

<sup>69</sup> Le chapitre 7, « Gouvernance, formation, sensibilisation et participation de la société civile ».



dans le rapport de l'intergroupe OGM que ce terme revient le plus souvent (55 occurrences) et aussi le plus régulièrement – après le groupe V : 92 occurrences.

Graphique 4\*. Répartition des occurrences de « gouvernance » dans le rapport de l'intergroupe OGM (exemple de lecture : le rapport est divisé en 28 tranches d'environ 2 600 mots, le terme gouvernance est répété 2 fois dans la première tranche, 4 dans la deuxième, 2 dans la troisième, etc.)



\* Diagramme de répartition, analyse Tropes

De manière plus générale, se pose la question de la manière dont les instances de chaque phase envisagent les phases précédentes ou suivantes : on relève ainsi peu de citations explicites de ces phases, même si le niveau de citations semble s'améliorer au cours du processus. Les groupes de travail font peu allusion aux tables rondes même si celles-ci citent plus les groupes de travail – c'est notamment la table ronde Changement climatique qui fait référence au groupe de travail correspondant – et font quelques références aux futurs Comops.

Toutefois, il ne s'agit ici que d'indications. Il faudrait par exemple identifier les citations à l'ensemble du processus du Grenelle dont on a des raisons de penser qu'elles sont plus nombreuses. Une analyse systématique de ces citations reste à réaliser.

On voit qu'il n'est plus temps de tergiverser et de se tenir à la lisière de ce corpus, il faut bien rentrer dans le vif du sujet. Mais on sent bien aussi qu'il n'est pas possible de s'y aventurer sans carte, de suivre le premier chemin qui se présente au risque de se perdre. Et, bien que la cascade ordonnée des phases et la réduction successive des synthèses nous y invite, il n'est sans doute pas très prudent de suivre en toute confiance la perspective un peu trop nette dessinée par le dispositif et de courir d'une traite au point d'arrivée. Ce corpus intimidant – même réduit au dispositif officiel – est à la fois trop vaste (1,5 millions de mots, 128 textes) et trop bigarré (mosaïque des dispositifs et des genres, labyrinthe des citations)

pour qu'on ne lui accorde pas un minimum de circonspection. Il nous faut donc à la fois systématiser et approfondir la description morphologique de ce corpus. Les outils de l'analyse des données textuelles, et notamment la méthode Alceste, peuvent nous aider dans cette entreprise. La première étape consistera à arpenter les groupes de travail pour tenter ensuite une cartographie de la phase de consultation.

## *2.2 Groupe de travail : le scriptorium*

L'analyse Alceste a pour principal intérêt de mettre en évidence les principales thématiques à l'œuvre dans un corpus. Sans doute vaudrait-il mieux parler d'ailleurs de « thématisations », soulignant par là un sens construit par le jeu et l'opposition des cooccurrences dans les discours. La classification descendante hiérarchique suppose une forte homogénéité du corpus : elle dessine par oppositions successives et décroissantes des thématisations divergentes à partir d'une thématisation commune. L'usage d'Alceste implique donc de faire quelques conjectures sur cette région du corpus Grenelle : la spécificité de chaque groupe se lit par différence avec les autres à partir d'une matrice commune qui est celle du groupe de travail, scriptorium régi par des procédés d'écriture dont on fait l'hypothèse qu'ils sont en partie codifiés.

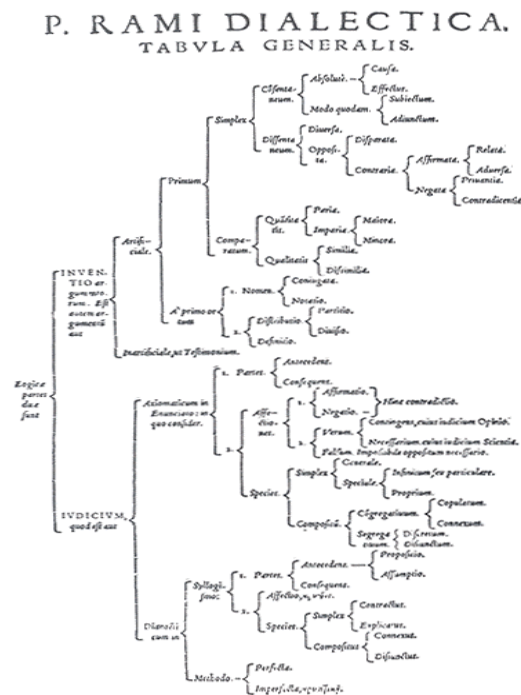
### *2.2.1 L'arbre : l'art de diviser les problèmes*

Les chemins de traverses et les circulations buissonnières seront donc moins bien rendus dans cette partie structurée par ce choix de méthode, de même que les logiques internes à chaque groupe de travail. Ce n'est pas la métaphore, réticulaire, du buisson qui est privilégiée ici mais bien celle, hiérarchique, de l'arbre, du tronc qui se scinde et donne naissance à de multiples branches. De ce point de vue l'approche de logiciels comme Alceste, bien que très novatrice par de nombreux aspects et par la puissance de calcul qu'elle permet, s'inscrit dans une algorithmique qui remonte à la mise au point de technologies littéraires, elles-mêmes liées à l'écriture et l'imprimerie. Comme le met en évidence Jack Goody, l'invention du caractère mobile d'imprimerie au XV<sup>e</sup> siècle rend possible des « méthodes » comme celle qu'inventa Pierre de la Ramée. Ces techniques de schématisation des textes, en faisant apparaître leur structure, avaient pour ambition de faciliter leur mémorisation : « *cet ordre méthodique avait une forme de présentation schématique : venaient en premier lieu les aspects « généraux » ou globaux d'un sujet ; puis de là, on descendait par une série de*

partages dichotomiques aux aspects « particuliers » ou individuels. Une fois le sujet ainsi arrangé dans son ordre dialectique, il était mémorisé dans le même ordre en se servant du schéma – c'est le fameux résumé de Ramus<sup>70</sup>. » Le résumé de Ramus peut d'ailleurs être considéré comme une technologie politique dans la mesure où il visait à réformer le cursus de la rhétorique. L'arbre de la classification descendante hiérarchique proposée par la méthode Alceste constitue ainsi une forme de résumé, de synthèse des rapports du Grenelle. Il peut donc être considéré comme adapté à l'objet qu'il prétend analyser puisqu'il en épouse les préoccupations hiérarchiques – qui sont celles de la synthèse – en les plaçant toutefois sous un patronage épistémologique et non politique : ces rapports se donnent en effet eux-mêmes comme des compte rendus et des synthèses d'un processus dont nous ne pouvons appréhender ici que la production littéraire.

Figure 2 : Le résumé de Ramus

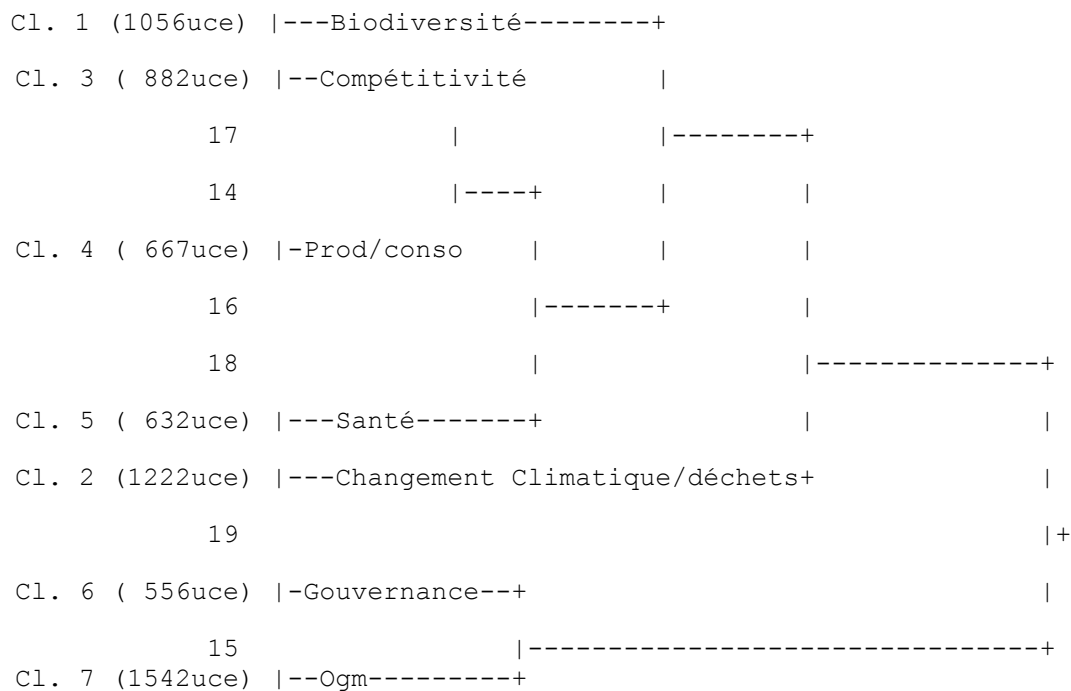
Table 5 What logic is "really" like (Ramus, ed. Freige) (From Ong 1974)



Peter Ramus's "dialectical" method of presenting knowledge (Pierre de la Ramée, 1515-72): (reproduced in Goody, p. 72, Goody 1979, p138)

<sup>70</sup> Jack Goody, *La Raison graphique : la domestication de la pensée sauvage*, Éditions de Minuit, 1979, p. 137.

Graphique 5 : Et le résumé d'Alceste : arbre de la classification descendante hiérarchique du corpus « Proposition » (Groupes de travail)



L'arbre fait apparaître une première coupure qui oppose deux thèmes à l'ensemble des autres, la gouvernance et les OGM, correspondant à deux groupes de travail (le groupe de travail V « Construire une démocratie écologique » et l'intergroupe « OGM »). Les éventuelles différences d'effets de sens dues aux caractéristiques liées au design des dispositifs (entre groupes de travail et intergroupes) sont peu lisibles dans cette analyse<sup>71</sup>. La spécificité du groupe de travail Changement climatique/énergie apparaît assez vite. Cette thématique est étroitement liée à celle des déchets. Les propositions de ce groupe de travail sont en effet déclinées en approche sectorielle (transport, logement, énergie, déchets, etc.), ce qui le conduit à traiter assez longuement de ce thème<sup>72</sup> – sous l'angle industriel, par exemple les déchets nucléaires ou ménagers. C'est le lexique de ces thématiques (énergie, électrique, logement, bâtiment, chauffage, transport, ferroviaire, fluvial, véhicule et bien sûr déchet<sup>73</sup>) associé au lexique de la lutte contre le changement climatique (changement climatique, gaz, effet de serre, carbone, lutter, maîtriser) qui permet à cette classe de se détacher.

C'est ensuite la thématique de la biodiversité qui apparaît et qui est, évidemment, très caractéristique du groupe II, de sa terminologie (*biodiversité, écosystème*) et de son objet

<sup>71</sup> Elles étaient mieux contrastées dans l'analyse des citations intergroupes.

<sup>72</sup> Que l'on considère les activités de l'État ou celui des collectivités territoriales – le groupe évoque le « métabolisme moderne des grandes zones urbaines » et différents « flux » dont les déchets, p. 34.

<sup>73</sup> On recense 41 occurrences du terme déchet(s) dans le rapport du groupe 1.

principal, la *nature sauvage*, que l'on peut détailler en différents *espaces, aires, zones, territoires, paysages, habitats*, qu'il s'agisse de la *mer*, du milieu *marin* ou encore de la *forêt* et des *sols*. Les modalités d'actions sont très caractéristiques de cette classe de discours et empruntent au lexique classique des environmentalistes face à la *menace*<sup>74</sup> qui pèse sur ce *patrimoine* ou sur ces *ressources* il s'agit de *préserver*, de *protéger*, de *conserver* voire de *gérer*. D'ailleurs, le groupe s'appelle « *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* ».

Enfin, trois classes d'énoncés apparaissent proches : elles rassemblent les énoncés sur le groupe de travail III, « *instaurer un environnement respectueux de la santé* » et les énoncés des groupe IV « *modes de production et consommations durables* » et VI « *modes de développement écologiques* ». Aux antipodes du discours sur la nature, les énoncés sur la santé décrivent avant tout un *environnement pollué* ou des *populations exposées* du fait de l'*emploi des produits phytosanitaires, phytopharmaceutiques, de pesticides* ou des *substances chimiques*. Face à ces *risques* ou à ces *dangers*, instaurer un environnement respectueux de la santé revient à *surveiller* le respect de *règlements, d'interdictions*.

Le groupe IV s'intéresse aux modes de *production* et de *consommation* durables, et évoque ainsi *l'agriculture, sa transformation en* « *agriculture productive respectueuse de l'environnement*<sup>75</sup> ». Ce projet implique de considérer les *exploitations bio* jusqu'à la *restauration* collective en passant par les *circuits de distribution* et les *filières*.

La dernière classe d'énoncés, très proche de la précédente, regroupe une bonne part des énoncés du groupe de travail « *Promouvoir des modes de développement écologiques* » mais aussi une partie des verbatims du groupe V sur la *démocratie écologique* et de l'intergroupe déchets. Curieusement, ce n'est pas tant le vocabulaire économique qui caractérise cette classe que les thèmes de l'*information* (à travers la réflexion sur les *indicateurs*) et surtout de l'*enseignement* (*l'éducation, l'école, la formation initiale* ou *professionnelle, continue*) présentés en différents *programmes d'actions*. C'est la classe d'énoncés la plus hybride du point de vue des groupes de travail.

---

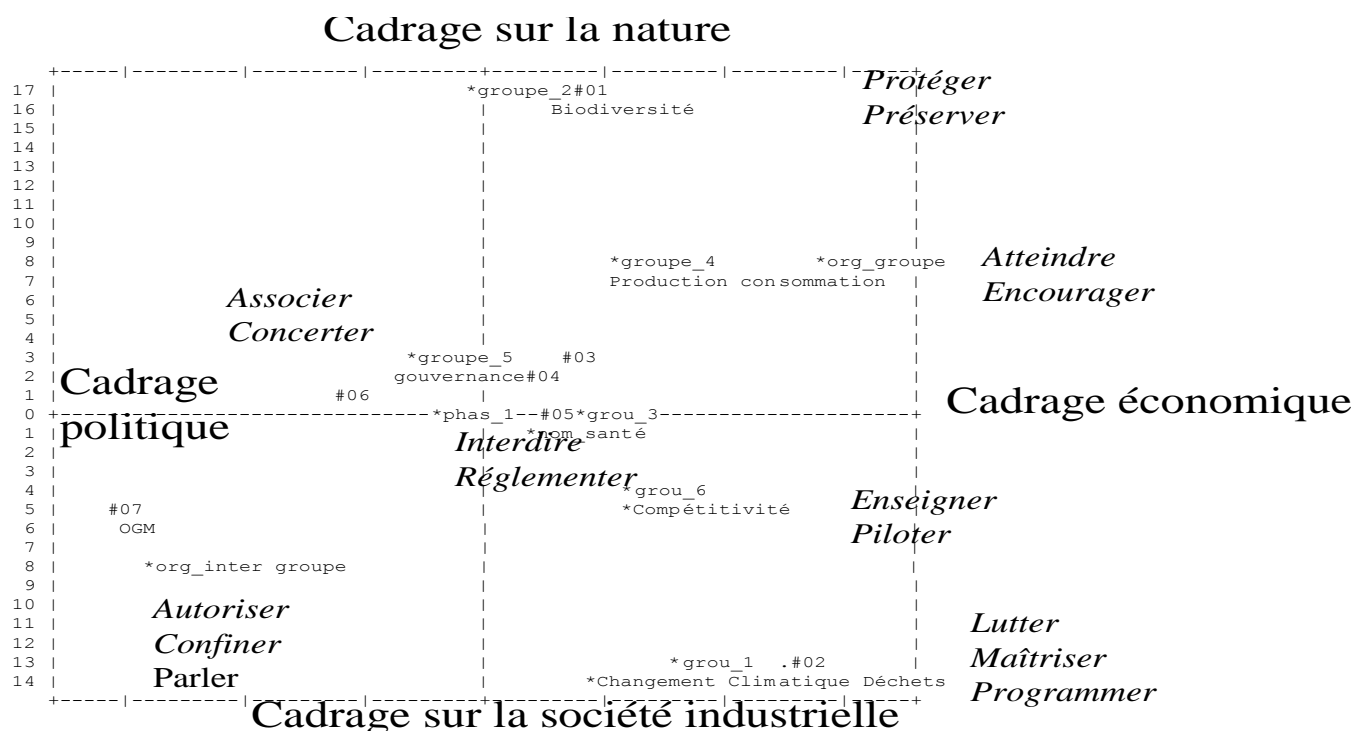
<sup>74</sup> Identifier cette *menace* ne revient pas dans ce rapport à dénoncer des coupables.

<sup>75</sup> Rapport Groupe IV, p. 36.

### 2.2.2 Cadrages : multiplier les perspectives

La structuration thématique par groupe de travail est donc très forte : seul l'intergroupe Déchets n'apparaît pas restitué par une classe d'énoncés spécifiques mais par plusieurs.

Graphique 6. Analyse factorielle – Corpus Proposition



L'analyse factorielle réalisée à partir de classes d'énoncés issues de la classification descendante hiérarchique permet de visualiser la structure de ce corpus Proposition. Elle met en évidence la structuration thématique liée au dispositif des groupes de travail mais elle souligne aussi les classes d'énoncés les plus spécifiques : l'intergroupe OGM, le groupe Changement climatique (I) et le groupe Biodiversité (II) sont isolés par un lexique très caractéristique et semblent de ce fait identifiés à une thématique particulière. *A contrario*, les groupes de travail Gouvernance (V), Santé (III), Production et consommation durable (IV), Compétitivité (VI) et l'intergroupe Déchets apparaissent moins spécifiques du point de vue du lexique.

Il est intéressant par ailleurs de comparer cette cartographie à celle construite à partir des citations entre groupes (graphique 4). Il s'agit bien de deux approches différentes : d'une part, d'une proximité des lexiques (suremploi et sous-emploi des mêmes mots qui peuvent indiquer une proximité thématique) et, d'autre part, des citations croisées qui visent à ajuster le découpage des problèmes entre groupes tel qu'il a été proposé par le dispositif du Grenelle.

Les citations réciproques entre les groupes Biodiversité (II) et Production consommation durable (IV) et les groupes Changement climatique (I) et Compétitivité (VI) correspondent bien à des proximités lexicales et thématiques : les problèmes traités par ces différents groupes se chevauchent en partie : la lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie ont des incidences sur la compétitivité ; de même, la protection de la biodiversité implique notamment ce qui apparaît comme un mot d'ordre du groupe IV : la transformation d'une agriculture productive qui doit être aussi respectueuse de l'environnement. Dans les deux cas, il s'agit de concilier une économie productive – qu'il s'agisse de l'agriculture ou de l'industrie – avec le respect de l'environnement.

Par ailleurs, d'autres groupes apparaissent proches du point de vue des lexiques sans qu'ils ne se citent : c'est le cas du groupe Santé (III) dont le lexique est assez central et partagé par les groupes OGM, Production et consommation durable et Gouvernance<sup>76</sup> ou du groupe Gouvernance (V), proche de l'intergroupe OGM<sup>77</sup>. La représentation factorielle fait en effet clairement apparaître l'opposition sur l'axe 1 entre les groupes V Gouvernance et surtout l'intergroupe OGM et le reste des groupes de travail<sup>78</sup>. C'est un vocabulaire à tonalité plus politique qui caractérise ce pôle : les deux groupes font état de *débats* même si l'intergroupe OGM parle davantage de *participation* et le groupe Gouvernance de *discussion* ou de *négociation*. L'un et l'autre font référence à l'univers des *commissions* (commission du débat public ou parlementaire pour le groupe V, commission du génie biomoléculaire pour l'intergroupe OGM), aux *avis rendus*, aux *décisions* prises et développent très fortement le thème de l'*expertise* et de la *recherche*. Enfin, ces deux groupes s'intéressent au processus législatif, à la *loi*, au *gouvernement* et au *Parlement*<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> L'enjeu de la santé est plus anecdotique pour les groupes Changement climatique, Compétitivité et Déchets. De ce point de vue, la proximité sur le graphique factorielle avec le groupe Compétitivité est à prendre avec prudence. Les deux groupes traitent toutefois du « risque ».

<sup>77</sup> Le groupe V parle des OGM à quatre reprises notamment dans des listes de controverses typiques (nanotechnologie, amiante, etc.) sans évoquer l'intergroupe.

<sup>78</sup> Cette opposition correspond à la première coupure de l'arbre de la classification descendante hiérarchique.

<sup>79</sup> Et dans une moindre mesure à l'*Assemblée*.

Ce rapprochement est toutefois relatif : une analyse réalisée sur un sous-corpus formé de ces deux seuls groupes (n = 129171) fait apparaître 7 classes d'énoncés ; les deux premières branches de la classification opposent très nettement les deux groupes ; aucune de ces classes d'énoncés ne s'avère commune aux deux groupes de travail.

C'est donc aussi l'opposition aux autres classes d'énoncés, aux autres groupes de travail qui fonde ce rapprochement entre l'intergroupe OGM et le groupe de travail Gouvernance.

Bien que tous les problèmes soient interdépendants (c'est d'ailleurs un des slogans du Grenelle qui reprend un motif environnementaliste, l'approche doit être *globale*<sup>80</sup>, *intégrée et systémique*) et que le dispositif du Grenelle soit en partie le reflet de cette volonté, tous les problèmes ne se recoupent pas ; ils peuvent aussi s'ignorer ou du moins être traités à partir de points de vue très différents.

C'est un des intérêts de la représentation factorielle que de faire apparaître ces différences de « cadrage<sup>81</sup> » des problèmes, différences en partie inscrites dans le dispositif des groupes.

4 types de cadrage peuvent être ainsi identifiés et opposés deux à deux :

- un cadrage politique (OGM et Gouvernance) vs un cadrage économique (Compétitivité et Production et consommation durable) sur le premier facteur de l'analyse factorielle,
- un cadrage sur la nature (biodiversité) vs un cadrage sur la société industrielle (Changement climatique).

Certains groupes de travail mettent en œuvre deux types de cadrages : les OGM relèvent à la fois d'un contexte politique et industriel (la question de la recherche, de l'expertise et bien sûr de la production industrielle<sup>82</sup>). Cet intergroupe mobilise moins un cadrage économique des problèmes même s'il n'est évidemment pas absent<sup>83</sup>. C'est ce que

---

<sup>80</sup> Jean-Louis Borloo parle « d'inscrire chaque action et chaque inflexion dans un cadre global et cohérent ». Discours à l'Assemblée nationale les 3 et 4 octobre 2007.

<sup>81</sup> Le *cadrage* implique de « sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et [de] les rendre plus saillants dans un message pour promouvoir une définition particulière d'un problème, une interprétation causale, une évaluation morale et/ou une recommandation concernant le traitement de l'objet ». Robert Entman, "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm", *Journal of communication*, 43, 1993, p. 51-58.

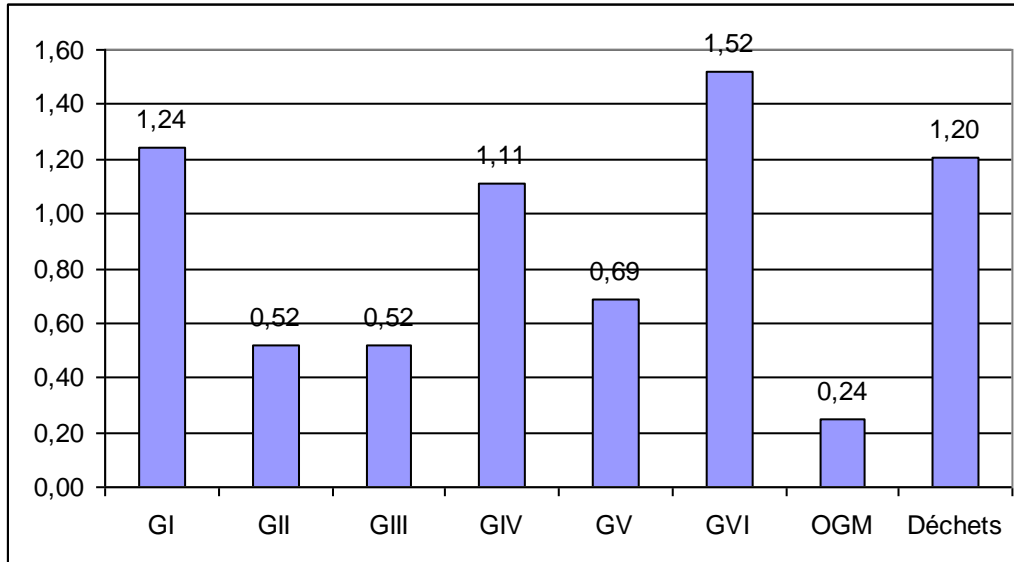
<sup>82</sup> Ou d'une « agriculture industrielle mécanisée », p. 107 et 110 du rapport de l'intergroupe OGM. On recense 50 occurrences de mots formés à partir de la racine industrie.

<sup>83</sup> À propos par exemple du financement de programme de recherche.



montre le graphique 8 construit à partir du recensement du lexique économique par le logiciel Tropes dans les rapports des groupes de travail<sup>84</sup>.

Graphique 7. Le lexique économique dans les différents groupes de travail (analyse Tropes)



Le groupe Changement climatique (I) rappelle dans son rapport à la fois les contextes économique et industriel des problèmes<sup>85</sup>. Enfin, le groupe Production et consommation durable (IV) tente de cadrer les problèmes à l'intersection des exigences de la nature et de l'économique.

*Détacher la proposition du locuteur*

Il peut être intéressant de ce point de vue d'analyser la représentation des accords et des désaccords au sein des différents groupes de travail bien que le dispositif, comme on l'a vu, soit orienté vers la production de « diagnostics partagés » et d'accords sur des mesures.

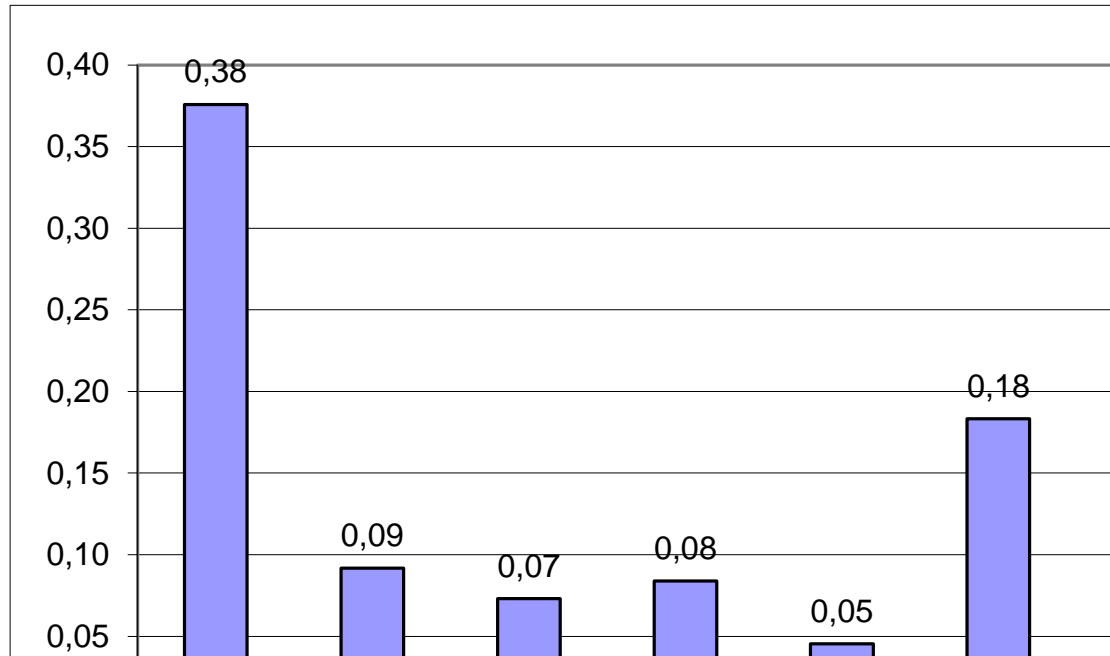
Le plus souvent, les groupes choisissent de ne faire état ni de consensus, ni de dissensus, considérant, comme le groupe Gouvernance, que l'objectif principal du dispositif est d'énoncer des propositions – l'accord est donc implicite. C'est donc dans ce cas un actant collectif, « le groupe », qui est mis en scène : « le groupe recommande », « propose »,

<sup>84</sup> Le logiciel Tropes identifie des classes d'équivalences sémantiques sur la base de dictionnaire. Le graphique se lit de la manière suivante : le lexique économique représente 1.52 % de l'ensemble des occurrences du rapport du groupe de travail VI.

<sup>85</sup> Les lexiques de l'énergie (1.48 %), du transport (1.29 %), de la chimie (0.64 %), du bâtiment (0.51 %) et de la production (0.24 %) sont très fortement sollicités dans ce rapport.

« souhaite » « rappelle », etc. Les groupes I et VI sont ceux qui utilisent le plus systématiquement ce procédé de personnification<sup>86</sup>.

Graphique 8. Citation de l'expression « Le groupe » selon les groupes de travail (en %)



Un choix plus radical encore consiste à rendre implicite le groupe lui-même<sup>87</sup> : celui-ci s'efface alors au profit de la proposition, qui vaut pour elle-même, détachée de l'ethos du locuteur, sans avoir besoin d'être rapportée à son autorité. La proposition est alors non seulement détachée des acteurs mais aussi du groupe. Le dispositif tend ici à s'effacer alors que dans d'autres occasions – par exemple lors de la phase de consultation comme nous le verrons plus loin - il semble occuper toute la scène. Cette coupure, qui fait d'une *proposition* une *mesure*, ne sera tout à fait réalisée qu'avec le dispositif d'énonciation de l'Assemblée nationale, qui seul – du fait de son pouvoir instituant - permet de détacher, dans la force de la loi, la proposition du jeu social. En effet, la « grammaire » de la proposition implique qu'elle renvoie à la fois au sujet qui l'énonce et à l'action projetée. L'incertitude de la proposition tient à cette double référence, la mesure est, elle, toute entière dans l'action qui la réalise. Dès lors que le locuteur s'efface, le dispositif privilégiant une « voix narrative »<sup>88</sup> au groupe narrateur, la proposition tend à s'énoncer comme une mesure, mimant le registre du droit. Comme le rappelle Annette Ruelle, qui distingue le langage courant, la langue du sacrifice et

<sup>86</sup> 0.38 % des mots pour le groupe I et 0.18 pour le groupe VI.

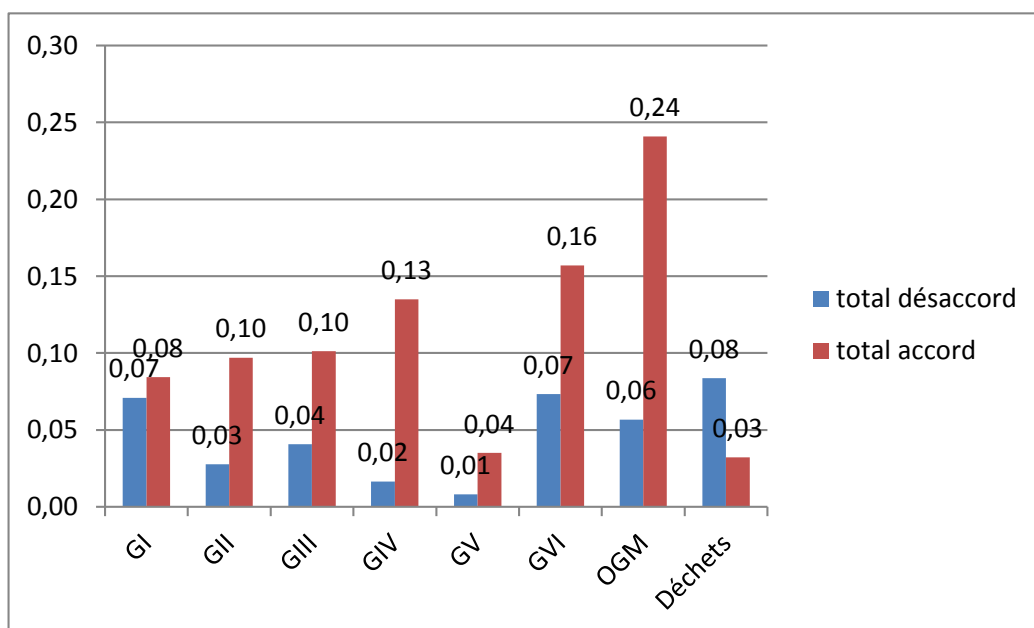
<sup>87</sup> Seule la mesure est citée sans être rapportée à un locuteur : groupe, etc.

<sup>88</sup> Celle-ci s'oppose au narrateur, personnage de celui qui raconte.

la langue du droit<sup>89</sup>, *Agone* ? n'est pas une question, ni même une suggestion faite au bourreau – celui qui agit par excellence – mais bien un ordre donné par le roi de Rome.

On imagine toutefois que les discussions ne vont pas sans divergence. Celles-ci, dans la perspective textuelle qui est la nôtre, ne peuvent être analysées qu'à partir de leur compte rendu : les groupes choisissent de tracer ou non leurs désaccords qui peuvent être rapportés (ou pas) à des acteurs. Quelques indicateurs linguistiques simples peuvent nous aider à identifier ces expressions : les rapports font ainsi état de consensus (*consensus, accord*) ou de son absence (pas (de) *consensus, désaccord, réserves*).

Graphique 9. Expression de l'accord (*consensus, accord*) ou du désaccord selon les groupes de travail (en %)



Les groupes I et VI ainsi que les deux intergroupes sont ceux qui expriment le plus souvent un dissensus. L'intergroupe OGM et le groupe VI – à la différence du groupe I et surtout de l'intergroupe Déchets<sup>90</sup> – mettent aussi très fortement en scène les accords.

<sup>89</sup> Annette Ruelle, *op. cit.*

<sup>90</sup> La mention même du consensus est d'ailleurs souvent atténuée dans le rapport par différents procédés :

« Les mesures qui apparaissent prioritaires sont présentées dans cette synthèse même si elles ne recueillent pas toujours de consensus complet. », p. 4.

« La mise en place de ces plans pourrait s'appuyer sur un financement à partir du budget de collecte et de traitement des déchets des collectivités [...] voire de la taxe générale sur les activités polluantes mais cette mesure de financement ne fait pas consensus. », p. 5.

« Si le principe fait consensus, le champ d'application d'un dispositif du type REP ou autre, tant en terme d'utilisateur final que de produits concernés, doit encore être précisé en concertation. », p. 7.

« Cette mesure pourrait faire consensus si l'augmentation des coûts en résultant était compensée [...]. », p. 5.

L'expression du dissensus apparaît être le propre des groupes et des intergroupes concernés par un cadrage industriel des problèmes. Les OGM mais aussi le changement climatique, l'énergie et les déchets sont des problèmes publics qui suscitent politisation et controverses : on retrouve la question centrale de la capacité du dispositif à réguler les passions politiques, à « refroidir » suffisamment les problèmes pour qu'ils puissent être traités.

### 2.2.3 Synthèse ou compte rendu : monter ou descendre en généralité ?

Une approche plus formelle des énoncés permet-elle d'approfondir cette enquête ? La mise en forme des propositions – parallèlement à leurs contenus – constitue un des principaux travaux d'écriture des groupes.

L'analyse morphosyntaxique met en évidence certaines caractéristiques des classes d'énoncés. La classe issue du rapport de l'intergroupe OGM apparaît très significative à la fois par un déficit important des noms et des adjectifs et un suremploi des verbes modaux (notamment  *falloir, pouvoir, vouloir*), des marqueurs de modalisation et de la personne. Ces caractéristiques sont essentiellement dues aux annexes du rapport. En effet, le rapport de l'intergroupe OGM inclut le compte rendu des réunions de travail du groupe. Les interventions des différents acteurs y sont fidèlement rapportées et leur verbatims représentent l'essentiel des annexes qui, elles-mêmes, représentent 93 % du rapport (Cf. tableau 49). Le rapport du groupe biodiversité inclut, lui aussi, des verbatims dans ses annexes mais celles-ci sont aussi composées d'annexes techniques substantielles.

Le choix de revenir aux verbatims et aux prises de positions individuelles n'a été fait que par les groupes de travail OGM et Biodiversité : il est sans doute ici nécessaire de revenir aux acteurs puisque les président et vice-président de l'intergroupe OGM (Jean-François Legrand, sénateur de la Manche, et Marie-Christine Blandin, sénateur du Nord) et les rapporteurs (Vincent Graffin, Museum national d'histoire naturelle, et Gilles Kleitz, chef de mission pour la stratégie nationale de la biodiversité, DNP, MEDAD) se trouvent être aussi président et rapporteur du groupe de travail Biodiversité.

La prise en compte des annexes dans l'étude implique donc des conséquences assez lourdes pour l'analyse : elle suppose d'intégrer dans l'analyse, d'une part, des approfondissements de nature plutôt technique et/ou selon les cas des comptes rendus de

---

« La place de l'incinération dans l'ensemble des filières de traitement et d'élimination des déchets en France a fait l'objet de débats nourris qui ont permis de dégager quelques points de consensus, malgré des positions très divergentes sur la construction de nouvelles installations. », p. 34.

prises de position orales, et, d'autre part, de se résoudre à traiter des textes hétérogènes<sup>91</sup>. Le choix de constitution des annexes apparaît comme très significatif, notamment parce qu'il révèle des stratégies d'écriture différentes en ménageant une « profondeur » au rapport permettant, soit d'entrer dans le détail technique des argumentations, soit de revenir à ceux qui portent ces arguments et d'identifier ainsi des stratégies et des intérêts.

Si l'analyse du corpus complet apparaît nécessaire, il peut être intéressant de se concentrer par ailleurs sur les seules synthèses. La taille des textes est alors beaucoup plus faible (entre 500 et 4 000 mots environ, Cf. tableau 49) et les contraintes d'écritures plus homogènes. L'opération de réduction du corpus est drastique puisque nous passons d'environ 4 millions d'occurrences à un peu plus de 20 000 (N=21440), divisant ainsi par 20 le corpus des groupes de travail.

#### *Mise en forme*

Cette réduction produit par ailleurs des effets sur la mise en forme des énoncés. Les rapports « dépliant » les propositions. Celles-ci sont ainsi argumentées (suremploi des connecteurs de condition<sup>92</sup> et de cause<sup>93</sup>) et détaillées, chiffrées (adjectifs numériques). Les oppositions et les nuances sont aussi plus marquées (suremploi des connecteurs d'opposition – *mais, cependant* – et des modalisations de négation) que dans les synthèses. On note un emploi plus fréquent des pronoms personnels<sup>94</sup> et des déictiques<sup>95</sup>, liés notamment aux annexes rapportant les verbatims.

Les synthèses apparaissent par contraste marquées par le mode impersonnel (suremploi du participe et du pronom personnel à la troisième personne) et sont, davantage encore que les rapports, tournées vers la représentation de l'action (suremploi des verbes factifs au détriment des verbes d'état ou déclaratifs). Les phrases sont de construction plus complexe que dans les rapports avec l'emploi de pronoms relatifs. Toutefois, il s'agit moins ici d'argumenter que de collecter les propositions (connecteurs d'addition) et parfois de hiérarchiser des modalités d'application (modalités de manière « notamment »<sup>96</sup>).

<sup>91</sup> Les groupes IV et V intègrent les fiches techniques dans les annexes, les groupes OGM et Biodiversité des verbatims mais d'autre (Déchets) n'ont pas d'annexes ou disséminées dans le corps du rapport (Groupe VI).

<sup>92</sup> *Si, en cas de, compte tenu...* Analyse réalisée avec le logiciel Tropes.

<sup>93</sup> *Parce que, donc, car...*

<sup>94</sup> Sur-emploi du pronom personnel à la première personne du singulier et du pluriel ; sous-emploi du pronom personnel à la troisième personne.

<sup>95</sup> Relatif aux références fondées sur les conditions particulières de l'énonciation, comme l'identité du locuteur, le temps et l'endroit de l'énonciation.

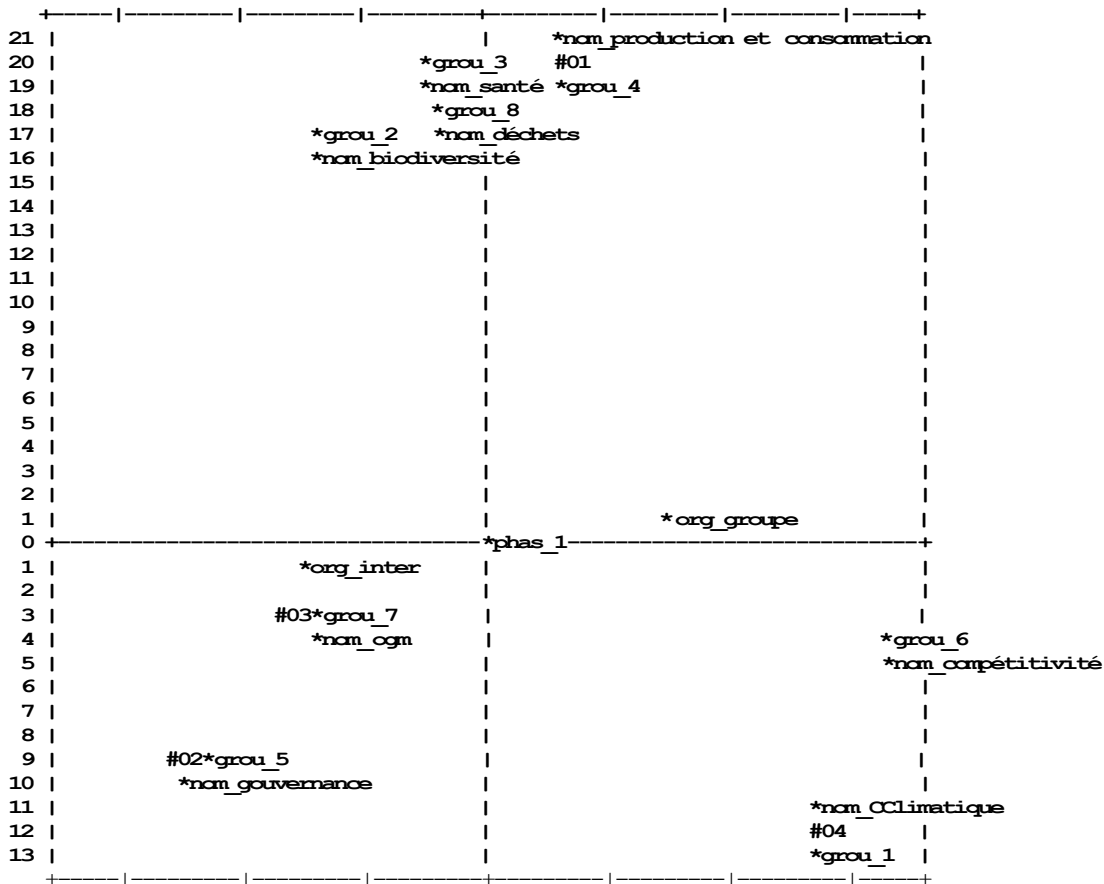
<sup>96</sup> « *notamment les enfants* », « *notamment les lieux publics ou professionnels* », etc.

Tableau 54. Caractéristiques morphosyntaxiques des synthèses et des rapports des groupes de travail

		<b>Synthèses</b>	<b>Rapports</b>
<b>Connecteurs</b>	Condition	2,8	<b>3,5</b>
	Cause	3,5	<b>6,2</b>
	Addition	<b>72,4</b>	64,8
	Opposition	4,4	<b>7,5</b>
<b>Modalisations</b>	Manière	<b>22,3</b>	16,8
	Négation	9,7	<b>13,1</b>
<b>Adjectifs</b>	Numérique	17,7	<b>22,1</b>
<b>Verbes</b>	Factifs	<b>61,4</b>	57,1
<b>Modes</b>	Indicatif	35,7	<b>39,9</b>
	Participe	<b>18,8</b>	15,2
<b>Pronoms</b>	Relatif	<b>41,9</b>	36,0
	Personnel	38,0	<b>42,0</b>
	Déictique	0,0	<b>6,1</b>

La classification descendante hiérarchique isole 4 classes d'énoncés. La représentation factorielle construite à partir de cette classification (Cf. graphique 9) montre une structure très proche de celle du corpus des rapports complets. Elle présente aussi quelques différences notables.

Tableau 55. Corpus « Propositions » synthèse



La disparition de l'appareil de justification technique ou politique que représentent les annexes laisse intacte l'opposition entre les énoncés politiques (OGM et Gouvernance sans toutefois les mêler dans une même classe) et les énoncés économiques : Changement climatique et Compétitivité ; ces deux groupes de travail sont désormais confondus dans une seule classe d'énoncés.

Toutefois, on remarque que l'intergroupe OGM apparaît bien moins atypique que dans la précédente analyse<sup>97</sup> : c'est au contraire la synthèse du groupe Gouvernance qui semble la plus caractéristique d'un cadrage politique. La disparition des verbatim rend plus manifeste l'attraction que le cadrage de la nature exerce sur le texte du groupe OGM : la question des OGM est évidemment aussi liée à la question de la biodiversité ou à la transformation de l'agriculture.

La réduction semble laisser aussi inchangée l'opposition entre des activités liées à la nature et celles liées à la société industrielle : pourtant, à bien y regarder, on constate que les

<sup>97</sup> Toutefois l'expression explicite des accords y est beaucoup plus importante que dans les autres groupes de travail à l'exception du Groupe VI.

groupes Biodiversité, Production et consommation durables mais aussi Santé et l'intergroupe Déchets sont désormais réunis dans une seule et même classe d'énoncés. Ce sont les groupes Santé et Déchets, décrochés du groupe I, qui connaissent les changements les plus importants : il est vrai que la précédente analyse leur rendait mal justice. La thématique du risque et du danger, à côté de la gestion de la nature, structure désormais ce pôle.

#### *2.2.4 Le public et ses problèmes*

Une analyse de l'ensemble du corpus du Grenelle (N = 1 431074) fait apparaître d'emblée la spécificité des textes consacrés à la consultation du public : deux classes apparaissent : l'une rassemble la plus grande partie des textes des groupes de travail, des tables rondes et des Comops, l'autre regroupe les textes de la phase consultation avec toutefois certains rapports des groupes de travail : ceux des groupes Biodiversité, Gouvernance et de l'intergroupe OGM.

La phase de consultation est marquée, on l'a vu, par la multiplication des modalités d'interrogation mais par aussi par l'hétérogénéité des statuts des locuteurs : organismes, Parlement ou public. Par souci d'homogénéité, cette section se consacrera aux textes produits par les dispositifs de consultation du public : il est en effet assez peu réaliste de vouloir traiter l'ensemble des textes de la phase de consultation.

#### *Le discours de la transparence : mettre en scène le dispositif*

Une première analyse par la méthodologie Alceste de l'ensemble du corpus constitué par les textes consacrés aux réunions publiques et aux forums (N = 159469) fait apparaître nettement un phénomène : les rapports consacrés aux comptes rendus du processus et/ou aux synthèses des réunions ou des forums (qui font déjà l'objet de synthèse comme nous l'avons vu) apparaissent comme atypiques.

Le rapport de Bettina Laville a pour objectif, selon la lettre du ministre, « de contrôler les modalités de la restitution du débat » et de « garantir aux parties prenantes la transparence des débats régionaux et de la consultation internet<sup>98</sup> ». Il s'agit donc moins de s'intéresser au fond du débat que d'évaluer les procédures : les modalités d'organisation, d'information, de prises de paroles ainsi que de restitution sont auscultées. Cette focalisation sur les procédures apparaît très nettement dans le vocabulaire de la première branche qui est isolée par la

---

<sup>98</sup> Bettina Laville, « Rapport sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement », p. 15.



classification descendante hiérarchique. L'encadré 2 recense le vocabulaire caractéristique de cette classe d'énoncés.

*Encadré 2. Termes caractéristiques de la classe 2- Corpus Public*

consultati+f(89), elu+(36), expressi+f(19), matin+(24), ouvert+(21), plenier+(59), publi+14(126), regiona+l(63), apres-midi+(20), accueil+(13), article+(14), atelier+(134), conferenc+e(19), debat+(131), debut+(13), deroulement+(12), groupe+(78), heure+(21), intervention+(36), invitation+(15), journee+(23), maire+(33), ouverture+(25), parole+(19), personnalite+(12), personne+(55), prefecture+(23), prefet+(45), presse+(25), rapport+(62), rencontre+(14), reunion+(87), seance+(46), site+(27), soiree+(11), travaux(28), anim+er(17), deroul+er(17), invit+er(33), manifest+er(15), rapport+er(36), reun+ir(32), animat+ion(22), journalis<(12), organisat+ion(27), pres+ent(58), synthe+19(50), transpar+ent(53), bettina(43), bourges(12), brest(14), fichier+(10), Grenelle(75), internet(39), laville(38), restitution+(23), choisi+(11), nationa+l(72), qualifie+(12), octobre+(37), septembre+(8), an nonce+(15), carte+(9), discours(14), echange+(22), jour+(18), ligne+(17), permis(19);

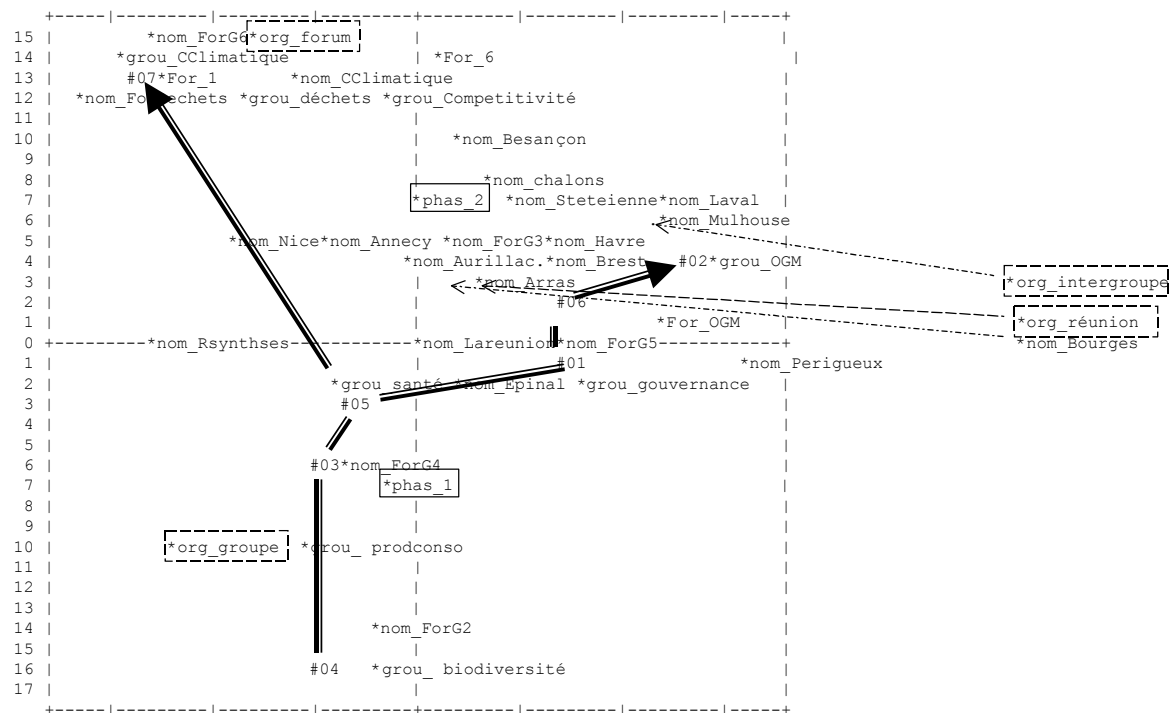
Par ailleurs les différences entre réunions et forums, que l'on pouvait attendre, ne sont pas très nettement distinguées dans cette analyse : le discours du compte rendu et du contrôle – présent aussi dans les rapports de chaque réunion publique – est clairement restitué dans la classe d'énoncés auquel contribue très fortement le rapport de Bettina Laville. Il est difficile de faire apparaître d'autres différences.

*Le chemin aux sentiers qui bifurquent*

Une autre stratégie consiste alors à analyser ensemble les phases 1 et 2, les textes des groupes de travail et de l'appel au public (comptes rendus de forums et de réunions), en soustrayant toutefois le rapport de Bettina Laville dont nous avons vu la forte spécificité (N = 534986). Il s'agit désormais de faire apparaître les éventuelles caractéristiques des textes produits par la phase d'appel au public, notamment en regardant le découpage des problèmes.

L'analyse identifie 7 classes d'énoncés : une première coupure oppose les classes 4, 3 et 7 aux classes 1, 6 et 2. Cette opposition est visible sur le premier axe de graphique factoriel ci-dessous (Cf. graphique 10).

Graphique 10. Analyse factorielle, corpus Proposition et Appels au public (réunions et forum)



Nous retrouvons l'opposition entre un cadrage politique des problèmes (OGM et Gouvernance) et des cadrages économiques et industriels des problèmes qui caractérisaient fortement les textes de la phase groupe de travail.

L'axe horizontal restitue l'opposition entre le cadrage sur la nature (Biodiversité, Production et consommation durable) et le cadrage sur la société industrielle (Changement climatique et énergie, Compétitivité et Déchets). Les rapports de ces trois groupes de travail sont représentés dans une seule classe d'énoncés.

Il est attendu que la logique des découpages des problèmes de la phase groupes de travail structure fortement cette représentation :

- d'une part, parce que le corpus de la phase I compte près de 400 000 mots contre les 100 000 mots des textes des comptes rendus de réunions et de forums (qui ne pèsent que moins de 15 000 occurrences dans ce dernier ensemble) ;
- d'autre part, parce que la phase de consultation, et notamment les réunions publiques et les forums, a été structurée selon les thèmes et selon les propositions de la phase I. Il ne s'agit donc pas de produire un nouveau découpage des problèmes, ni prioritairement de

produire de nouvelles propositions, mais plutôt de les hiérarchiser et de vérifier leur « acceptabilité ».

Nous nous attendions donc à un effet faible des textes de l'appel au public sur la structure d'ensemble, ce que l'on peut vérifier. Toutefois, l'analyse montre par ailleurs la spécificité de la phase II. L'axe vertical du graphique figure la flèche du temps, du moins la succession des deux phases (symbolisée par une flèche en Y sur le graphique 10) : en bas du graphique, nous identifions les problèmes davantage traités dans les groupes de travail que dans les textes de l'appel au public, soit les thèmes de la Biodiversité et de la Production et consommation durable. En haut du graphique, figurent les thèmes qui ont été plus développés lors des réunions publiques et des forums. Par ailleurs, nous pouvons constater que l'axe horizontal oppose plutôt les textes des forums (au nord-ouest) aux rapports des réunions (au sud-est). Ainsi, en suivant ce « sentier aux chemins qui bifurquent » :

- les OGM apparaissent comme un des thèmes surinvestis lors la phase d'appel au public et notamment lors des réunions publiques (sud-est) ;
- le paquet thématique formé par les thèmes du Changement climatique et de l'énergie, la Compétitivité et les Déchets apparaît surinvesti pendant la phase de consultation – notamment dans les forums internet (nord-ouest). Ce point est d'ailleurs noté dans les rapports de synthèse des forums et dans le rapport de Bettina Laville (p. 38).

Il convient ici de parler de « paquet » à propos de ce regroupement de thèmes, dans la mesure où, si les précédentes analyses montraient une proximité entre ces thèmes, ils n'avaient pas été jusqu'à présent confondus dans une même classe d'énoncés. Les textes de la consultation du public font donc moins apparaître les frontières entre ces problèmes. Il y a là un effet qui dépasse la question de la hiérarchie des problèmes puisqu'il concerne la définition même des questions<sup>99</sup>. La représentation des textes de la phase II « déforme » très partiellement nos premières représentations.

On constate au passage que les problèmes portés par les intergroupes (Déchets et OGM) font aussi partie des problèmes suscitant des développements importants dans la phase II. Il s'agit notamment de controverses qui peuvent donner lieu à une forte politisation : les comptes rendus des préfets ayant organisé les réunions publiques font ainsi état, dans de nombreuses villes, de la présence de manifestants plus ou moins nombreux à propos des OGM, du nucléaire et d'autres controverses plus locales<sup>100</sup> : les réunions d'Annecy-le-Vieux,

---

<sup>99</sup> Cette analyse, pour être tout à fait complète, devrait être prolongée par une série d'études thématiques : il s'agirait alors de reprendre la hiérarchie des propositions par thème.

<sup>100</sup> Francilienne à Drancy, circuit automobile à Périgueux, décharge à Perpignan, apiculteurs et protection de la mer à Brest, terminal méthanier et centrale à charbon au Havre.

Aurillac, Bourges, Brest, Drancy, Laval, Le Havre, Périgueux, Perpignan et Saint-Étienne sont ainsi marquées par la présence de manifestations. Aucune réunion ne sera toutefois annulée même si Bettina Laville juge que Périgueux « a dérapé<sup>101</sup> » à propos des OGM.

On voit que le dispositif de consultation donne lieu à quelques surprises qui menacent les hiérarchies et les cadrages proposés.

### *Dispositif de refroidissement*

Un dernier point sur le graphique mérite d'être noté qui peut nous aider toutefois à relativiser ce jugement : il s'agit du rapport du rapporteur général. Il fait la synthèse de l'ensemble des textes des phases I et II. On voit que son point d'équilibre est parfait sur l'axe un du graphique (« nomRsyntheses ») : il se tient à mi-distance du cadrage sur la nature et du cadrage sur la société industrielle. En revanche, ce rapport est clairement déporté à l'ouest de la représentation, le cadrage politique des problèmes y est moins bien rendu.

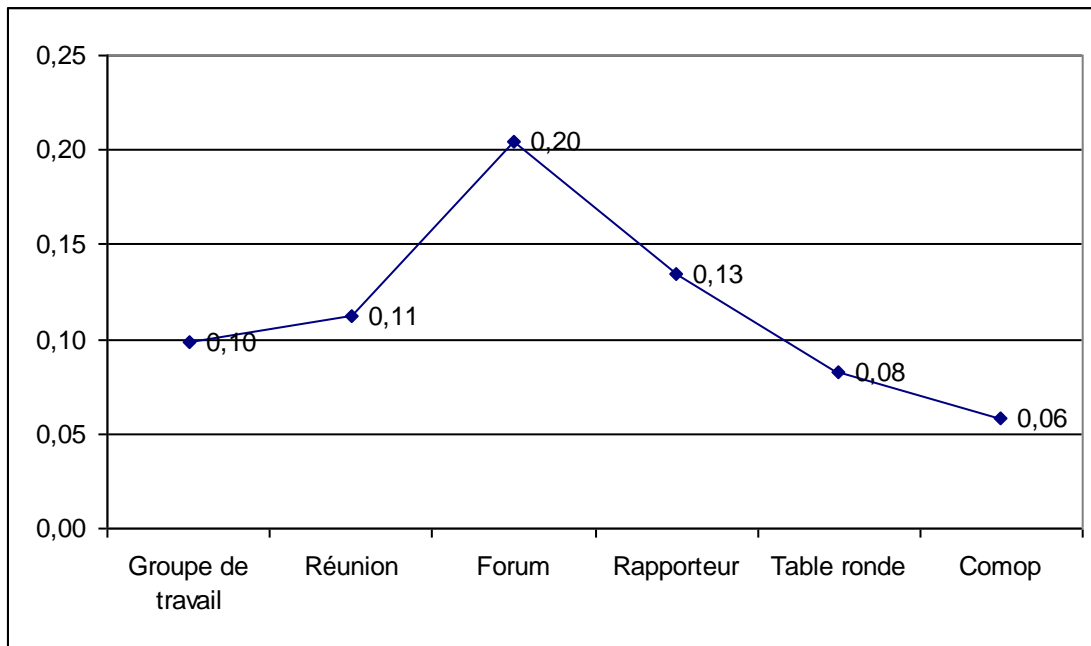
L'analyse du lexique des émotions permet-elle de préciser ce point ? Le graphique ci-dessous fait apparaître la proportion du lexique utilisée dans les rapports du Grenelle se rapportant à la représentation d'une émotion<sup>102</sup>, plus exactement d'une émotion négative : *craintes, danger, dangereux, préoccupant, péril, souci, tension*, etc. Le graphique montre que cette proportion ne s'accroît pas dans les comptes rendus de réunions publique mais qu'elle s'avère deux fois plus importante dans les textes consacrés aux forums internet. On pourrait imaginer que la thématique du changement explique ce registre : il n'en est rien, le forum du Changement climatique sollicitant plutôt moins ce lexique. Le rapport du rapporteur marque une nette décade de ce registre. Nous verrons que la suite du Grenelle – phase de négociation avec les tables rondes et phase opérationnelle – ne fera qu'accentuer ce refroidissement des passions.

---

<sup>101</sup> Rapport de Bettina Laville, p. 32. Plus exactement, c'est la discussion qui a dérapé : « celui de Périgueux, le 15 octobre, où la discussion a dérapé à cause de l'effet conjugué d'interventions maladroites de l'animateur de la réunion et de vives altercations entre les représentants de l'association les faucheurs volontaires et l'UIPP, si bien que le préfet du département, et moi-même, à sa demande, avons dû intervenir et parfois réorienter la réunion. ».

<sup>102</sup> Cette analyse est construite à partir du travail d'Annie Piolat et Rachid Bannour consistant à recenser le lexique de l'émotion en français et son implémentation sous la forme d'un scénario du logiciel Tropes. Le scénario a été fortement réaménagé pour tenir compte des propriétés du corpus et a privilégié la représentation des émotions négatives. Annie Piolat et Rachid Bannour, « EMOTAIX : un scénario de Tropes pour l'identification automatisée du lexique émotionnel et affectif » *L'Année psychologique*, 109, 2009, p. 657-700.

Graphique 11. Vocabulaire des émotions négatives dans les différents corpus du Grenelle (en %)



Il n'est pas certain toutefois qu'il faille voir là un phénomène de dépolitisation ou d'évitement du politique – qui pourrait être par ailleurs plus avéré à propos des OGM. L'analyse des contextes d'utilisation des termes laisse à penser qu'il s'agit d'une qualification portée par les rapporteurs sur l'état d'esprit des intervenants dans les forums.

*Encadré 3. Craintes et peurs dans les rapports sur les forums*

« Ils sont aussi nombreux à en **craindre** le poids sur les ménages les plus modestes. »

« Des contributeurs **sont préoccupés** également par les inégalités d'accès à une alimentation saine. »

« Les particules liées aux moteurs diesel soulèvent des **inquiétudes** importantes. »

« D'autres **craignent** qu'elle n'entraîne une confusion avec les garanties liées à l'application d'un cahier des charges comme ceux de l'agriculture biologique. »

« Des agriculteurs **redoutent** de leur côté que la HVE ne s'accompagne pas d'une organisation des marchés garantissant la vente des produits qui la respectent. »

« L'impact sur les prix de techniques de production plus respectueuses de l'environnement **inquiète** certains intervenants. »

« Les intervenants hostiles à ce mode de traitement font état de leurs **inquiétudes**, en particulier l'impact sur la santé du rejet de substances toxiques. »

« Les **inquiétudes** des intervenants portent sur l'impact des pratiques agricoles induites par les OGM, leur dissémination fortuite dans les écosystèmes, la dépendance des agriculteurs. »

« Les contributeurs **redoutent** une augmentation de l'usage des herbicides pour les plantes, »

« Plus généralement ils **s'inquiètent** des perturbations biologiques pouvant résulter de la modification génétique. »

« Ils évoquent les **peurs** irrationnelles d'une population mal documentée. »

On ne sait pas trop ici qui s'inquiète, craint ou se préoccupe puisque ce sont les rapporteurs qui qualifient les préoccupations du public en les rapportant. On retrouve ici une caractéristique des dispositifs de représentation du public qui prête volontiers des affects au public et moins facilement sans doute aux acteurs : après tout, il s'agit essentiellement dans la phase de consultation de hiérarchiser les problèmes, c'est-à-dire, dans le vocabulaire prêté au public, des « préoccupations », et d'évaluer l'acceptabilité des mesures.

### *Le jardin labyrinthe*

À l'issue de ce premier parcours, on voit bien que ce corpus constitue un labyrinthe. Le chemin que nous suivons n'est pas rectiligne, ces sentiers bifurquent sans arrêt malgré nos tentatives d'en dresser des cartes, celles-ci, nous ne pouvons le cacher, ont elles-mêmes une tendance *préoccupante* à se multiplier. Le thème borgésien du jardin labyrinthe constitue un rappel du problème du simulacre proposé par Jean Baudrillard – le second citant le premier (mais si l'on suit Borges, l'inverse pourrait être tout aussi vrai). Il ne faut rien retrancher de son ambivalence : il est possible que les bifurcations multiples, le foisonnement des prises de paroles soient une manière de dépasser le schéma linéaire de la délibération et de la prise de décision mais il est tout aussi possible que ce labyrinthe soit un trompe-l'œil, une machinerie de théâtre pour faire apparaître et escamoter le public.

## *2.3 Emballlements : la vertigineuse descente en généralité des Comités opérationnels*

Les comités opérationnels ou chantiers opérationnels ont pour mission « de définir les voies, moyens et conditions requis pour la mise en œuvre aussi rapidement que possible des conclusions du Grenelle correspondantes<sup>103</sup> ». Ils constituent par là une « descente en généralité<sup>104</sup> » dans la mesure où il s'agit de considérer non les principes mais la diversité sinon la « totalité des situation existantes » concernée par l'action publique. C'est donc l'« étendue du champ de l'attention<sup>105</sup> » qui compte ici et qui se traduit par le nombre de rapports à considérer (34) et par le nombre de mots (N = 855557). Toute la question est ici

---

<sup>103</sup> Lettre du 26 décembre 2007 signés du ministre d'État Jean-Louis Borloo ainsi que des secrétaires d'État Dominique Bussereau et Nathalie Kosciusko Morizet aux comités opérationnels.

<sup>104</sup> Pierre Rosanvallon, *Histoire moderne et contemporaine du politique*, Cours du Collège de France, 2007-2008 : « Les métamorphoses de la légitimité : la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle, III », p. 464.

[http://www.college-de-france.fr/media/his\\_pol/UPL29217\\_Pierre\\_Rosanvallon\\_cours\\_0708.pdf](http://www.college-de-france.fr/media/his_pol/UPL29217_Pierre_Rosanvallon_cours_0708.pdf)

<sup>105</sup> *Ibid.*

d'articuler les premières phases du Grenelle avec la phase opérationnelle qui envisage les différents secteurs de l'action publique.

### 2.3.1 Les Comops : la mise en abyme du Grenelle

Les documents récapitulatifs des tables rondes<sup>106</sup> font état de 268 engagements<sup>107</sup>. La structure des chapitres reprend celle des tables rondes et permet de lier les 8 thèmes du Grenelle tels qu'ils sont définis dans la phase de proposition (6 groupes de travail et 2 intergroupes), les 4 thèmes des tables rondes et les 34 chantiers opérationnels. Toutefois cette articulation – telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessous – n'est pas explicite, elle ne peut être que reconstituée par le lecteur à partir du plan du document récapitulatif<sup>108</sup>. Le numéro des comités opérationnels constitue une indication de proximité thématique mais il n'est pas infaillible : le Comop 4 « État exemplaire » devrait être classé sous la rubrique de « la lutte contre le changement climatique » selon son numéro d'ordre et relèverait, selon les auteurs<sup>109</sup> du rapport, du thème de « la gouvernance<sup>110</sup> ».

#### *Hétérogénéité des classements*

Il est à noter que le site web du Grenelle propose par ailleurs une ventilation en 17 thèmes<sup>111</sup> (Cf. figure 2, à droite) reprenant en partie la terminologie des phases de proposition et de négociation (table ronde). Cette ventilation constitue une distribution thématique intermédiaire du point de vue de la finesse de résolution entre les 8 items des Groupes de travail et les 34 items des comités opérationnels. La thématique de navigation proposée par le site du Grenelle n'est toutefois pas seulement une catégorisation plus fine de la thématique proposée par les groupes de travail, elle traduit aussi un principe de classement différent – au moins de celui proposé à l'issue de la table ronde – bien qu'il ne soit pas là

<sup>106</sup> [http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id\\_rubrique=29&id\\_article=315](http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id_rubrique=29&id_article=315)

<sup>107</sup> Dans trois documents distincts : le premier intitulé « Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 Novembre 2007 », le second intitulé « les 238 engagements du Grenelle » et le troisième « les 30 engagements du Grenelle de l'environnement partie déchets » (Cf. plus bas pour un commentaire).

[http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id\\_rubrique=29&id\\_article=315&sq=current](http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id_rubrique=29&id_article=315&sq=current)

<sup>108</sup> Les « 238 engagements du Grenelle », p. 1.

<sup>109</sup> Il est possible toutefois que les derniers numéros aient été attribués à des chantiers plus transverses et dont la nécessité serait apparu chemin faisant dans la logique de la création des intergroupes de la phase de proposition. Ce point sort toutefois de l'aire de l'étude.

<sup>110</sup> « La problématique de l'État exemplaire dans son fonctionnement s'inscrit dans un champ de réflexion plus restreint que le thème de la gouvernance du développement durable. » Rapport du Comop n° 4, p. 4.

<sup>111</sup> [Agriculture](#) - [Bâtiment](#) - [Biodiversité](#) - [Climat](#) - [Consommation durable](#) - [Déchets](#) - [Économie verte](#) - [Énergie](#) - [Entreprise](#) - [Gouvernance](#) - [Mer](#) - [Outre-mer](#) - [Recherche](#) - [Risques et santé](#) - [Santé](#) - [Transports](#) - [Urbanisme](#) -

aussi explicité<sup>112</sup>. Par exemple, selon la phase de négociation, la « consommation durable » relève en partie de la gouvernance<sup>113</sup> mais la phase de propositions classe en partie celle-ci dans le thème « production et consommation durable » (Groupe de travail IV). Il était possible en effet d'imaginer une navigation sur le site web du Grenelle qui permette de suivre les thématiques proposées à l'entrée du processus, en reprenant les 8 thèmes des groupes et intergroupes de travail. Il aurait été ainsi plus facile de s'assurer de la trajectoire des mesures<sup>114</sup> jusqu'à l'issue du processus du Grenelle. Mais une telle solution était-elle praticable ?

---

<sup>112</sup> Il s'agit de faciliter le parcours de l'internaute selon ses intérêts supposés – *i.e.* la manière dont il classe les problèmes – mais il reste à savoir comment cette représentation des problèmes est reconstituée par le concepteur du site.

<sup>113</sup> « Citoyens et consommateurs responsables : éducation, formation et information ». « Les 238 engagements du Grenelle », p. 32.

<sup>114</sup> Nicolas Benvegno, *La Politique des Netsroots*, Thèse de l'École des Mines de Paris, CSI, 2011.



Tableau 56. Les Comops répartis par thème à partir des catégories proposées par les tables rondes

Identifiant	Enjeux
Bio tvb Comop	bio
Bio_12_gestion mer et littoral	bio
Bio_13_abeille	bio
Bio_14_agriculture et alimentation biologique	bio
Bio_15_ecophyto	bio
Bio_15_performance des exploitations agricoles	bio
Bio_16_foret	bio
Bio_17_eau	bio
Climat_1_batiment neuf	climat
Climat_10_enr	climat
Climat_2_logement sociaux et rénovation urbaine	climat
Climat_3_rénovation bâtiment	climat
Climat_30_recherche	climat
Climat_31_économie de fonctionnalité	climat
Climat_5_fret	climat
Climat_7_transport	climat
Climat_8_véhicule performant	climat
Climat_9_urbanisme	climat
Climat_29-contribution climat energie	climat
Gouv_21_internet	gouvernance
Gouv_23_consommation	gouvernance
Gouv_24_institutions et représentativité des acteurs	gouvernance
Gouv_25_entreprise et rse	gouvernance
Gouv_26_education ddd	gouvernance
Gouv_27_outre mer	gouvernance
Gouv_28_collectivités exemplaires	gouvernance
Gouv_34_sensibiliser informer	gouvernance
Gouv_4_etat exemplaire	gouvernance
Santé_18_bruit	santé
Santé_19_veille sanitaire et risque	santé
Santé_20_santé	santé
Santé_22_déchets	santé
Santé_33_air et atmosphère	santé

La multiplication des classements et des regroupements thématiques traduit en effet la difficulté du travail d'écriture propre au dispositif du Grenelle de l'environnement qui se trouve pris entre deux mouvements contraires : il s'agit, d'une part, dans les phases de proposition, de consultation et de négociation, de ramener la diversité des propositions de mesures sous un nombre limité de catégories et, d'autre part, lors de la phase opérationnelle, d'amorcer un mouvement inverse en descendant d'un nombre limité de principes d'action et de secteurs de l'action publique<sup>115</sup> vers la multiplicité des secteurs de l'action publique et la

<sup>115</sup> Préserver la biodiversité, concilier la croissance et la lutte contre le changement climatique, concilier une agriculture productive et l'environnement, etc.

diversité des cas d'application possibles. Or ce mouvement n'a rien de symétrique : il n'est pas dit que la remontée à partir de la singularité des cas d'application conduisent à un thème selon la nomenclature définie dans les phases amont du Grenelle. Ce chemin inverse peut conduire à plusieurs embranchements comme le montre le cas du Comop Recherche. Bien que le rapport final de la table ronde tende à classer ce Comop sous le chapitre de la « lutte contre le changement climatique<sup>116</sup> », la structure de ce chantier semble de nouveau diffracter la première structure thématique du Grenelle qui se trouve ainsi mise en abyme : « Pour structurer le travail du comité, cinq groupes ont été constitués autour des thèmes suivants : Énergie, économie d'énergie et de matières premières ; Transports et mobilité ; Santé et environnement ; Agriculture, milieux, eaux et biodiversité ; Urbanisme, ville et habitat. Des questions transverses ont également été au cœur des débats : l'adaptation au changement climatique, l'expertise et les relations entre science et société<sup>117</sup> ». Le Comop 27 sur l'outre-mer, bien qu'il relève du chapitre de la gouvernance selon la phase de négociation – engagement 174 à 180 –, connaît la même mésaventure puisqu'il traite aussi bien de l'énergie (engagement 174), des déchets (engagement 175), des risques naturels (engagement 176), de la biodiversité (engagement 177), des activités de production (activité extractive ; engagement 178), de pollutions et de santé (engagement 179) et de gouvernance (engagement 180). Le cas du Comop n°33, « Air et atmosphère », est aussi exemplaire : apparemment solidement ancré dans la thématique Santé, il croise pourtant l'activité de la plupart des autres Comops tant la question de l'air implique la mobilisation de différents secteurs d'activités<sup>118</sup>. Quant au Comop 15 consacré à l'agriculture, bien que ce chantier apparaisse sollicité par un nombre plus limité de thèmes (deux seulement), il n'en est pas moins partagé de manière décisive entre deux comités opérationnels différents<sup>119</sup> produisant deux rapports officiels distincts : l'un consacré à l'usage des pesticides (écophyto), l'autre dévolu aux questions d'énergie dans les exploitations agricoles (performance des exploitations agricoles), reprenant manifestement les thématiques développées sous la rubrique « lutter contre le changement climatique » du rapport de la table ronde.

---

<sup>116</sup> « Donner une nouvelle impulsion à la recherche et élaborer un plan d'adaptation au changement climatique », « Les 238 engagements du Grenelle », p. 11.

<sup>117</sup> Rapport du comité opérationnel 30 « recherche », p. 1. septembre 2008.

<sup>118</sup> « L'ensemble des conclusions des tables rondes du Grenelle de l'environnement ont été examinées, ainsi que – dans la mesure du possible – les rapports émanant des comités opérationnels du Grenelle qui traitaient de sujets en lien avec le thème de la pollution atmosphérique. Il en découle des **propositions classées par grand domaine technique**, qui font apparaître les points de vigilance nécessaires, les amendements possibles aux mesures proposées ou les mesures complémentaires à envisager. Les chantiers opérationnels concernés sont mentionnés. Ils sont désignés par leur numéro - de 1 à 33 - selon la présentation retenue dans les documents officiels du Grenelle. » Rapport du chantier n°33, p.6.

<sup>119</sup> Un troisième était prévu à l'origine.

Comme nous l'avons noté plus haut<sup>120</sup> à propos de la double logique hiérarchique et réticulaire du Grenelle, la phase opérationnelle donne lieu à un nouveau foisonnement de discours qui forment un réseau serré de textes, un buisson d'énoncés plus ou moins étroitement intriqués. La réflexion sur les conditions de la mise en œuvre des propositions de mesures élaborées au niveau supérieur – celui des tables rondes - conduit à réitérer plus ou moins systématiquement l'ensemble de la démarche du Grenelle au niveau inférieur des chantiers. L'intertextualité qui marque ce processus de duplication suggère une analogie avec une structure fractale dans la mesure où le niveau inférieur tend à reproduire la structure de l'ensemble<sup>121</sup> : le Comop outre-mer « descend » du thème Gouvernance mais il hérite de l'ensemble de la structure du Grenelle puisque ces 5 groupes traiteront d'énergie, de transport, de logement et de d'urbanisme, d'agriculture et de biodiversité, de santé mais aussi de gouvernance.

*Figure 2 : Le chou romanesco, une métaphore pour le Grenelle<sup>122</sup>*



<sup>120</sup> Cf. section 1.1.3.

<sup>121</sup> Il s'agit bien d'une analogie dont on aurait tort d'abuser notamment parce qu'elle ne concerne pas tous les Comops de la même manière.

<sup>122</sup> Source <http://fr.wikipedia.org/wiki/Fractale>

*Incertitudes et instabilité lexicale*

Ce processus dynamique ne va pas sans tensions et incertitudes : paradoxalement, si la structure reproduite est similaire, elle s'incarne en effet dans une nouvelle classification des problèmes qui n'est pas définie à l'avance et a du mal à se stabiliser. Il est ainsi malaisé de recenser le nombre de chantiers. *Le Monde* annonce le 12 octobre 2007 que « les conclusions de la table ronde serviront de pierre angulaire aux quinze à vingt programmes opérationnels promis par le ministre de l'écologie, Jean-Louis Borloo, qui seront présentés finalement le 15 décembre<sup>123</sup> ». Le 21 décembre 2007, *Le Monde* annonce cette fois 33 chantiers. Le site web du Grenelle finit par en recenser 34 en décembre 2011, un chiffre assez proche de celui annoncé en décembre 2007. Cette relative constance dans l'affichage n'est pourtant possible qu'au prix de nombreux chassés croisés : la duplication de certains Comops (4 et 15) et la multiplication des rapports (4, 11, 15, 20 et 28) étant compensée par la disparition d'autres chantiers dont l'activité ne semble pas déboucher sur un rapport, ni un compte rendu officiel public de leurs activités (6, 29 et 32).

L'incertitude plane par ailleurs sur le calendrier mais aussi jusqu'aux noms des comités, appelés parfois « chantiers opérationnels », dénomination flanquée de l'acronyme Comop sur le site internet du Grenelle<sup>124</sup> qui contracte pourtant une autre dénomination, celle de « comités opérationnels<sup>125</sup> ». On soupçonne ici l'intérêt de l'usage de l'acronyme qui sonne, par sa concision, plus « opérationnel » que la dénomination complexe qu'il condense : son sens est en effet immédiatement disponible à ceux qui l'emploient car, d'un point de vue pragmatique, ils agissent en le prononçant<sup>126</sup>. L'acronyme peut ainsi être lexicalisé<sup>127</sup> et peut donc se « détacher » de la dénomination vers laquelle il pointe et, ce qui est plus singulier ici, se rattacher ici à une dénomination nouvelle. Bien que la dénomination de « comités opérationnels » soit présente dans la plupart des rapports des Comops et dans la presse, elle est toutefois concurrencée par d'autres expressions plus marginales comme celle de « groupe de travail » (26-Éducation Développement durable), « groupe d'étude » (31-Économie des fonctionnalités), « groupe ad hoc » (8- Véhicule performant), voir « groupe partenarial » (20-Santé et environnement<sup>128</sup>) ou encore « rapport parlementaire » (13-Abeille)<sup>129</sup>. Comme

---

<sup>123</sup> Le gouvernement précise sa vision de la phase finale du Grenelle, *Le Monde*, 12 octobre 2007.

<sup>124</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/Les-34-chantiers-operationnels.html>

<sup>125</sup> Qui semble plus systématiquement par ailleurs réservée au Grenelle de la Mer.

<sup>126</sup> Déplier le sens de l'acronyme reviendrait à perdre du temps, l'acronyme lexicalisé pointe directement sur son référent.

<sup>127</sup> Il s'écrit alors en lettres minuscules et peut s'accorder en genre et en nombre.

<sup>128</sup> Qui se définit toutefois comme un « comité opérationnel ».

l'indique le site de la Documentation française<sup>130</sup>, ces différentes dénominations correspondent à différentes formes d'organisation dont la logique n'apparaît toutefois pas immédiatement lisible : « *Pour faire suite au discours du président de la République du 25 octobre 2007 et aux conclusions des tables rondes du Grenelle de l'environnement du 24, 25 et 26 octobre 2007, trente-trois chantiers opérationnels ont été lancés courant décembre, au nombre desquels de nombreux comités opérationnels, des groupes d'étude ou groupes ad hoc et des missions parlementaires.* »

Il semble que les dénominations concurrentes à « comités opérationnels » traduisent ce que l'on pourrait qualifier d'« embarras organisationnel » : le groupe d'étude, groupe de travail ou encore le rapport parlementaire constituent des formes d'organisation qui précèdent l'éventuelle mise en place de comités opérationnels préconisant des mesures d'action publique. Ainsi le thème de l'économie des fonctionnalités ne se prêterait pas à une mise en œuvre immédiate sans une réflexion préalable. Dans cette optique, il s'agirait d'abord de s'assurer de l'intérêt d'un passage à l'économie des fonctionnalités et non pas encore des conditions de ce passage. Ces organisations n'en appartiendraient pourtant pas moins à la phase opérationnelle du Grenelle et seraient de ce fait regroupées sous le vocable générique de « chantiers opérationnels » – tout en s'avérant moins « opérationnels » que les comités. Ainsi, le rapport parlementaire intitulé « Pour une filière apicole durable » finit-il par préconiser la création d'un comité opérationnel sur le sujet et, semble-t-il, par être requalifié rétrospectivement en « Comop » puisque ce rapport apparaît sur le site web sous l'étiquette du Comop 13<sup>131</sup>. Ni la remontée à une phase amont du Grenelle, ni même un stationnement ponctuel<sup>132</sup> ne sont imaginables dans un processus qui ne peut dès lors qu'aller « de l'avant », aspirée par le mot d'ordre de l'« action » et de la « mise en œuvre ». Le Grenelle se lesterait donc au fur et à mesure de sa dynamique et de ses embardées d'une ontologie rétrospective dont on ne sait s'il faut la qualifier de subtile ou d'embrouillée.

---

<sup>129</sup> Ce rapport au Premier ministre de Martial Saddier, député de Haute-Savoie, « *préconise la mise en place immédiate d'une plate-forme de travail selon le modèle du Comité opérationnel n° 13 "Agriculture et alimentation biologiques" avec l'ensemble des acteurs* », Martial Saddier, « Pour une filière apicole durable ». Il est à noter que le titre « Agriculture et alimentation biologiques » correspond au Comop 14 et non 13.

<sup>130</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000537/index.shtml>

<sup>131</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/Les-34-chantiers-operationnels.html>

<sup>132</sup> L'intergroupe de travail Déchets est resté quatre mois de plus que les autres groupes de travail à la phase de proposition.

*Une ou des tables rondes ? Différents moyens pour clore et ouvrir une nouvelle phase du processus*

Cette instabilité lexicale affecte aussi la dénomination de la phase de négociation : les documents évoquent en effet tantôt « les tables rondes » au pluriel – faisant état des 4 macro-thèmes qui résument les conclusions des 6+2 groupes de travail – ou la « table ronde » au singulier rajoutant le plus souvent l'adjectif « finale<sup>133</sup> ». Le singulier renvoie, comme le remarque Denis Barbet, au caractère nécessairement *uni* de la délibération : « Pour sortir de la crise, prévenir le danger, relever le défi ou dominer les tensions, il convient d'abord de (*se*) *mettre autour de la table*, afin de discuter et d'adopter des solutions concertées : organiser « un grand débat national », un « sommet », une « grande conférence ». La métaphore de la table, qui symbolise à l'évidence la négociation et se retrouve dans l'expression « table ronde » (multipartite), est logiquement dominante dans l'environnement lexical du *Grenelle*<sup>134</sup> ». On conçoit que la « table ronde » ne puisse être rapportée – racontée – qu'au singulier – quelle que soit par ailleurs la multiplicité des réunions – puisque c'est l'unité qu'il s'agit ici de mettre en évidence : *tous* doivent être en effet *autour* de la même table. « *Il faudra, le jour venu, que tous les acteurs de la justice, sans exception, se réunissent autour d'une même table* » déclare-t-il (*Le Monde*, 26 janvier 2000, « René Monory préconise l'organisation d'un Grenelle de la Justice<sup>135</sup> »). Mais le singulier renvoie ici aussi à un événement qui clôt le Grenelle de l'environnement<sup>136</sup> (pour le ré-ouvrir aussitôt sur le processus descendant des chantiers). Du côté « amont », *i.e.* de l'élaboration des propositions, les tables rondes peuvent (doivent) être au pluriel. Ce pluriel traduit la nécessité de prendre en compte la diversité des thèmes et des prises de paroles. Mais du côté « aval », *i.e.* de la mise en œuvre, il est nécessaire de saisir le Grenelle comme un tout, comme l'unité fixe d'un accord dont il s'agit désormais de trouver les multiples modalités d'applications. La rhétorique performative du président de la République souligne cette clôture qui délimite la frontière entre le moment de sélection des propositions et celui de leur mise en œuvre. Le président de la République endosse en effet les conclusions du Grenelle qu'il reprend à son compte. Cette irruption d'un *je* singulier et hors norme – puisqu'il se confond avec l'État – dans un processus collectif fait événement et a pour effet de détacher les propositions des parties-prenantes (que l'on imagine nécessairement partisans) pour être portées et mises en

---

<sup>133</sup> Denis Barbet, *Grenelle, histoire politique d'un mot*, PUR, 2009, p. 220.

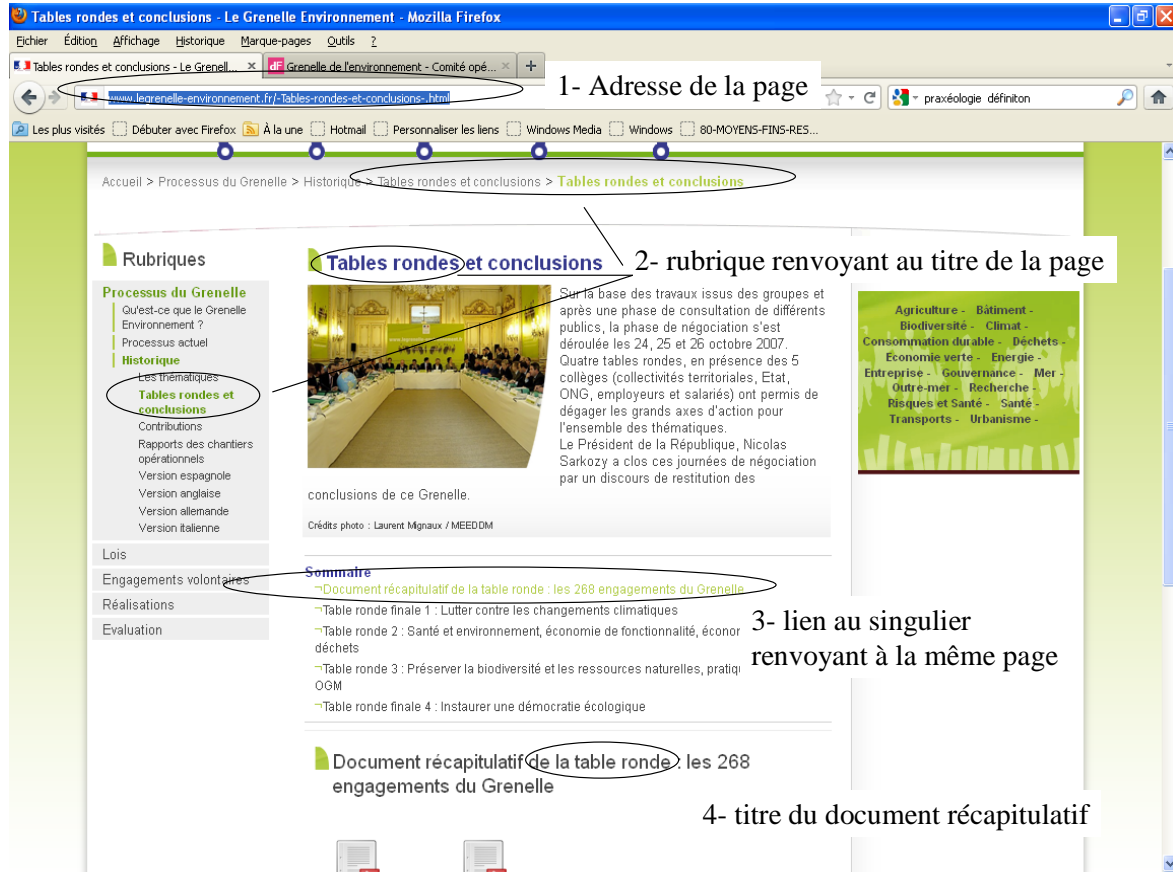
<sup>134</sup> Denis Barbet, *op. cit.*, p. 211.

<sup>135</sup> Cité par Denis Barbet, *op. cit.*, p. 212.

<sup>136</sup> La rhétorique performative du président de la République souligne cette clôture qui délimite la frontière entre le moment de sélection des propositions et leur mise en œuvre.

œuvre par l'État<sup>137</sup> : « *Ce que j'ai à vous dire est simple : en tant que chef de l'État, vos propositions, je les fais miennes, je les porterai et je les mettrai en œuvre*<sup>138</sup> ».

Figure 3 : Capture d'écran du site du Grenelle : une ou des tables rondes ?  
Des dénominations hétérogènes et circulaires<sup>139</sup>



Mais cette clôture provisoire de la procédure du Grenelle ne passe pas uniquement par la mise en scène ostensible de la rhétorique performative du président de la République. Elle passe plus modestement par des chevilles<sup>140</sup> linguistiques et des procédures socio-techniques<sup>141</sup> que l'on voit notamment à l'œuvre dans l'organisation du site web du Grenelle qui met à disposition du public les productions et les synthèses du Grenelle. L'architecture de la page web consacrée à la phase de négociation traduit ainsi l'enchâssement des perspectives qui

<sup>137</sup> À propos du portage des mesures hors des scènes délibératives qui leur ont donné jour, Cf. Nicolas Benvegno, *La Politique des Netsroots*, chapitre 5 « clôturer », thèse de l'École des Mines, 2011.

<sup>138</sup> Nicolas Sarkozy, *Discours de clôture*, p. 2. Cité par Denis Barbet, *op. cit.*, p. 188. Denis Barbet signale à propos de cette citation : « L'usage fréquent, à côté de la troisième personne du singulier puis de la première personne du pluriel, des formules élocutives (je), promissives (*je ferai*) et volitives (*je veux*) s'inscrit bien sûr dans cette rhétorique performative du président. »

<sup>139</sup> Les cercles sont ajoutés : <http://www.legrenelle-environnement.fr/Tables-rondes-et-conclusions-.html>

<sup>140</sup> « Mot inutile pour le sens mais qui sert à faire nombre pour la rime, la mesure du vers ou le rythme de la phrase ». <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/cheville/15206>

<sup>141</sup> Sur ce sujet, voir la thèse de Nicolas Benvegno, *op. cit.*

permet d'alterner pluriel et singulier à propos des tables rondes : l'adresse de la page<sup>142</sup> (1) et, les rubriques en lien hypertexte (2) rappelant le titre de la page (2) sont au singulier. Le bas de la page (4) propose un « document récapitulatif de la table ronde ». Dans le sommaire (3), un lien hypertexte pointant sur le document récapitulatif – donc au singulier – renvoie à une nouvelle adresse<sup>143</sup> mais propose pourtant la même page. La production d'un document *unique* de synthèse permettrait d'attester de la clôture la phase de négociation, clôture dont on sait qu'elle s'est avérée difficile à obtenir dans certains cas. Trois documents sont en fait disponibles, deux constitueraient deux versions différentes du même rapport : le premier est intitulé « Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 » (daté de novembre 2007), le second intitulé « les 238 engagements du Grenelle » reprend le premier texte en introduisant une numérotation (daté de novembre 2007 puis de janvier 2008, Cf. plus bas). La production d'un troisième document, correspondant à un deuxième rapport consacré aux Déchets, manifeste ainsi l'incertitude qui est attachée à cette stabilisation : intitulé « Les 30 engagements du Grenelle de l'environnement : *partie*<sup>144</sup> déchets », ce document, non signalé dans le titre de la rubrique qui annonce un seul document de synthèse, constitue pourtant une *partie* – sans doute des engagements du Grenelle – mais aussi d'un document unique de clôture qui n'arrive pas à exister. Différentes apostilles figurant dans le document récapitulatif<sup>145</sup> dans sa dernière version intitulée « les 238 engagements du Grenelle de l'environnement » témoignent de cette incessante remise en chantier d'une phase pourtant annoncée comme close. En haut du document, on peut en effet lire l'annonce suivante :

*« 23 novembre (modifié le 4 janvier 2008 puis les 10 et 15 janvier 2008 par l'insertion d'une numérotation des engagements à l'exception de ceux relatifs aux déchets) »<sup>146</sup>*

Tandis que sur le document consacré au déchet, on peut lire la précision suivante :

*« insertion d'une numérotation le 10 janvier 2008 ».*

À la différence du premier document daté du 27 novembre 2007, ces deux documents datés de janvier sont « pdf-isés<sup>147</sup> » dans un format doublement verrouillé, manifestant ainsi la volonté de mettre un terme sinon à la duplication, du moins aux copies partielles du document

---

<sup>142</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/-Tables-rondes-et-conclusions-.html>

<sup>143</sup> [http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id\\_rubrique=29&id\\_article=315](http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id_rubrique=29&id_article=315)

<sup>144</sup> Souligné par nous.

<sup>145</sup> « Ce document reprend la trame initiale de la table ronde en y insérant ses conclusions des 24 au 26 octobre 2007 ».

<sup>146</sup> [http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/engagements\\_numerotes\\_hors\\_dechets\\_cle53fec4.pdf](http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/engagements_numerotes_hors_dechets_cle53fec4.pdf)

Souligné dans le texte.

<sup>147</sup> Ce néologisme est proposé par Nicolas Benvegno, *op. cit.*, p. 580.



– facilitant les citations hors du contexte général du document –, ou encore à la chaîne des modifications rendue possible par une copie en format texte. Comme le rappelle en effet Nicolas Benvegno à propos du débat public sur la MDE, l'usage du format pdf, retenu pour les fichiers téléchargeables sur le site du Grenelle, n'est pas indifférent : *« Le format pdf a par exemple été développé en 1993 pour faciliter l'échange de documents qui conservent à leur ouverture toutes les caractéristiques qui ont été définies par leur auteur, et ce quel que soit le matériel utilisé par celui qui ouvre le fichier. Dans le cas de la MDE, le choix des supports de diffusion, le papier et le pdf, fait référence à l'idée de clôture de la procédure : il semble indiquer que les organisateurs considèrent qu'il n'est au moins provisoirement plus temps de débattre et que des produits stabilisés peuvent être présentés<sup>148</sup> »*. Dans le cas qui nous occupe, le réglage du logiciel interdit non seulement de modifier le document initial, mais il est devenu aussi impossible d'en copier des extraits<sup>149</sup> ou de procéder à un enregistrement sous format texte du document<sup>150</sup>, ce qui était possible pour la première version du document. Suivant les analyses de Nicolas Benvegno, force est de constater que le réglage du logiciel doit être considéré comme une des procédures du dispositif de participation que constitue le Grenelle. Ce détour par un procédé technique – dont on aperçoit bien la fonction politique de verrouillage et de clôture – attire notre attention sur les effets plus classiques de la technologie littéraire qui consiste à établir des listes et à numéroter les engagements. Comme l'a montré Jack Goody, *« le seule fait d'avoir à insérer [un] élément dans une liste tout à fait détachée du contexte parlé ordinaire confère au choix retenu une généralité qu'il n'aurait pas autrement. La possibilité de faire un autre choix est désormais tout à fait réduite, parce que la liste, où est placé l'élément, est investie d'un certain prestige, qu'elle est éventuellement « officialisée » par une autorité politique ou religieuse<sup>151</sup> »*. Cette procédure a ainsi pour effet de mettre en ordre les mesures du Grenelle selon une structure thématique définie et de verrouiller en partie la modification de la liste de ces engagements : il faut alors, soit rallonger la liste sans en respecter la structure thématique, soit s'engager dans la création de numéros bis ou ter ou à l'inverse miter cette liste en faisant disparaître certains numéros<sup>152</sup>. Il est aussi possible de biffer ces mêmes numéros, ce qui a pour effet de les faire ainsi apparaître sous cette forme, *tout en les supprimant*, à côté de la nouvelle numérotation.

<sup>148</sup> Nicolas Benvegno, *op. cit.*, p. 420.

<sup>149</sup> « pdf propose un [système de gestion numérique des droits](#) (DRM), qui permet de limiter la lecture ou la modification du document. À l'image de l'industrie de la musique ou du cinéma, l'industrie du livre s'intéresse à cette technologie car elle lui permettrait de diffuser des œuvres soumises au droit d'auteur en ayant la garantie que le fichier ne se diffuserait pas en dehors des ordinateurs "autorisés" ».

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Portable\\_Document\\_Format](http://fr.wikipedia.org/wiki/Portable_Document_Format)

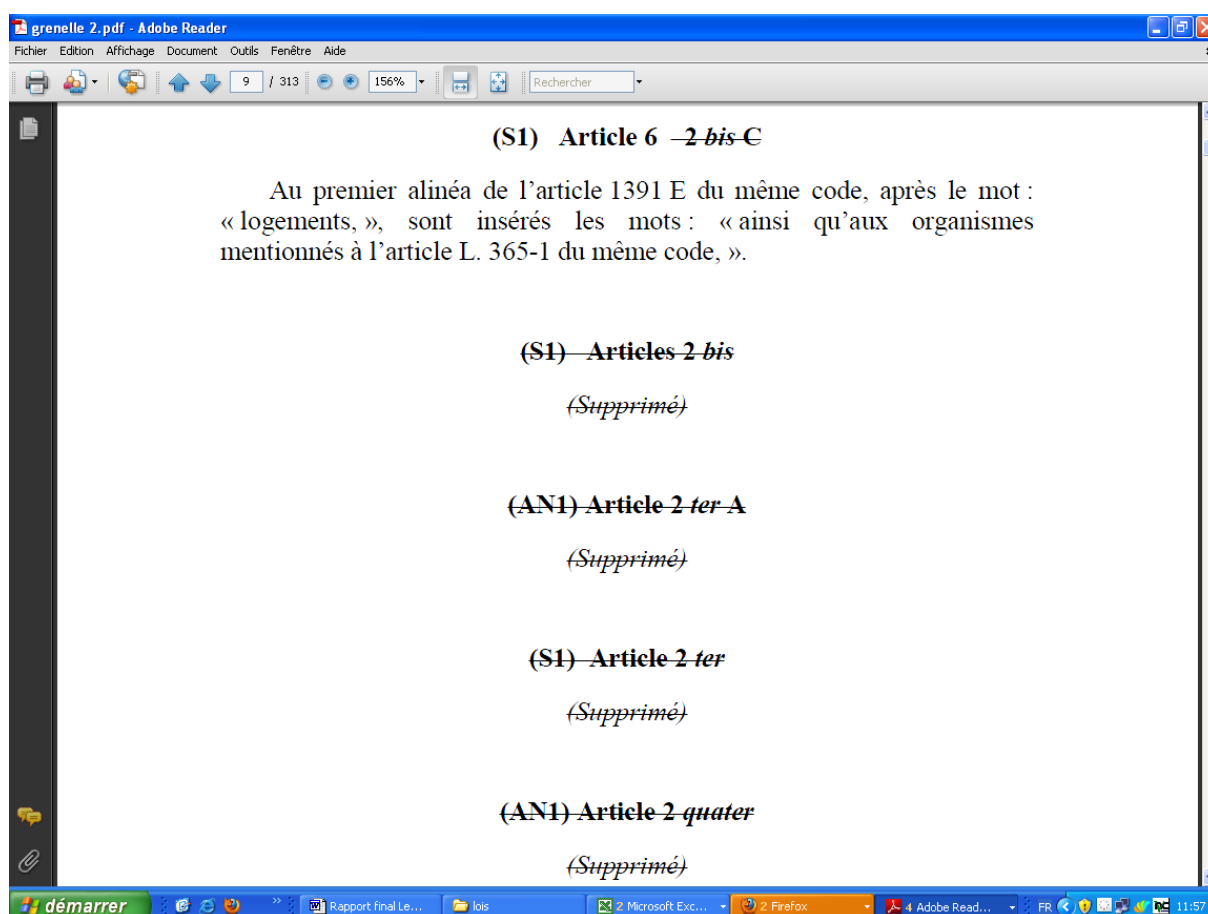
<sup>150</sup> Il est toutefois possible de l'enregistrer en format pdf.

<sup>151</sup> Jack Goody, *La raison graphique, la domestication de la pensée sauvage*, Les éditions de Minuit, 1979, p. 187.

<sup>152</sup> C'est ce phénomène qui affecte la liste des rapports des Comops.

La révision d'une telle liste numérotée devient ainsi beaucoup plus lourde et malaisée. Mais ce procédé permet du même coup d'accroître la portabilité<sup>153</sup> de ces mesures qui peuvent être facilement appelées et résumées sous un numéro et – parce qu'elles sont relativement protégées de processus de révision ou de modification devenu plus coûteux – peuvent ainsi plus facilement circuler. Ces considérations touchant le dispositif de représentation et de synthèse exposées, il convient désormais d'explorer la structure du contenu des textes des Comops et de dresser ainsi les dernières cartes des problèmes tels qu'ils ont été configurés lors de la phase opérationnelle.

Figure 4 : Capture d'écran d'un extrait du texte de la loi Grenelle II avant la publication de la « petite loi » montrant des numéros d'articles biffés<sup>154</sup>



<sup>153</sup> De la même manière que le format pdf accroît la portabilité des documents en assurant la sauvegarde des caractéristiques données par leur auteur. On voit qu'il est ici possible aussi de faire correspondre une fonction politique de traduction et une fonction technique.

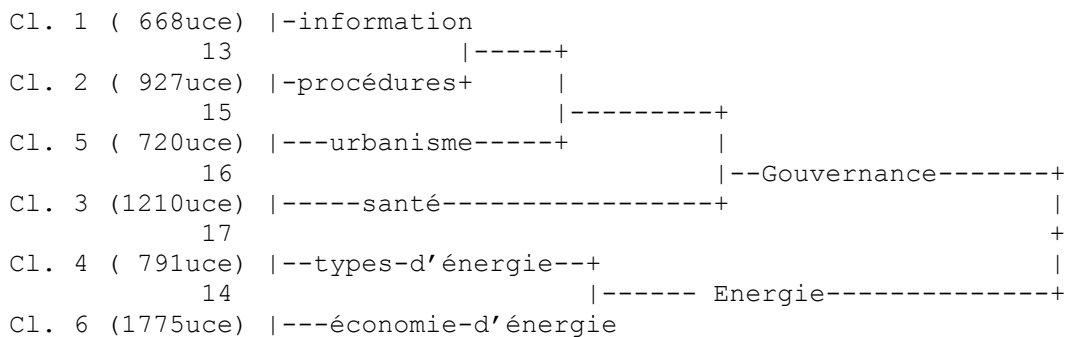
<sup>154</sup> Le site Legifrance propose une technologie web permettant de naviguer dans les modifications successives d'un article de loi. Ainsi il est proposé 4 versions datées de l'article 1991E du code général des impôts modifié par la loi Grenelle II.

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=4D9F3C4AC59742E0BC128F7A626C568F.tpdj\\_o12v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000022493243&dateTexte=20111216&catégorieLien=id#LEGIARTI000022493243](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=4D9F3C4AC59742E0BC128F7A626C568F.tpdj_o12v_3?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000022493243&dateTexte=20111216&catégorieLien=id#LEGIARTI000022493243)

### 2.3.2. Climat, énergie et gouvernance : les déclinaisons sectorielles des Comops

L'analyse du corpus des Comops (N = 855557 mots) fait apparaître six classes d'énoncés distincts : elle oppose notamment deux classes traitant de politiques sectorielles (concernant les types d'énergie et les économies d'énergie) à quatre classes d'énoncés traitant soit de santé et environnement, soit d'urbanisme ou encore de gouvernance et d'information en matière d'environnement. Ces quatre dernières classes de discours mobilisent de manière importante, pour leur part, un lexique spécialisé dans la communication et la concertation<sup>155</sup>. Les deux premières classes (types d'énergie et économie d'énergie) concernent principalement les secteurs du transport et de l'habitat.

Graphique 12. Arbre de la classification descendante hiérarchique du corpus « Opérationnel » (Comops)



La caractérisation de la classification par classes d'équivalents sémantiques (analyse Tropes<sup>156</sup>, Cf. graphique 13) met en évidence la proximité des classes traitant de l'habitat et des transports qui mobilisent de manière inégale ces lexiques ainsi que les lexiques se rapportant à l'énergie<sup>157</sup>, l'industrie et la production. L'une de ces classes (la classe 4) est particulièrement consacrée aux différents types d'énergie (*biomasse, biocarburant, énergie renouvelable, énergie éolienne, énergie nucléaire, énergie solaire, géothermie, etc.*), qu'elles soient intégrées dans le bâtiment, l'industrie et dans une moindre mesure, dans les transports. C'est le thème des économies d'énergie qui marque de manière plus décisive la classe 6 qui s'intéresse plutôt aux usages de l'énergie (et notamment le transport) sous l'angle de la sobriété énergétique. Par ailleurs, la sous-représentation des lexiques de la communication et de la gouvernance, caractéristiques des autres classes, expliquent la première coupure produite par la classification descendante hiérarchique : celle-ci oppose donc, d'une part, les énoncés développant le thème de l'énergie – soit en détaillant les différents types, soit en

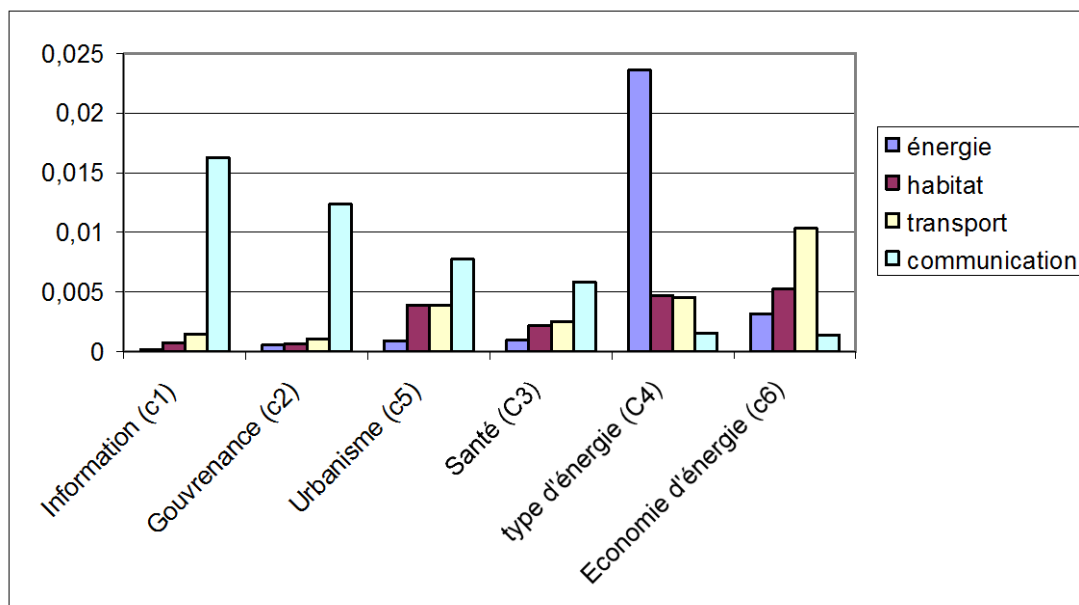
<sup>155</sup> Information, communication, débat, discussion, concertation, etc.

<sup>156</sup> Nous avons retenus les univers de référence 1.

<sup>157</sup> Cette classes d'équivalent sémantique recense le lexique décrivant les différents types d'énergie (biomasse, biocarburant, énergie renouvelable, géothermie etc.) très caractéristiques de la classe 4.

approfondissant la question de la sobriété énergétique – et, d'autre part, les énoncés développant à titre principal ou secondaire le thème de la gouvernance et de l'information.

Graphique 13. Caractérisation des classes d'énoncés du corpus « Opérationnel » (analyse Alceste) par champs sémantiques (Tropes) (en %)



L'analyse factorielle réalisée à partir de la classification permet de mieux visualiser la structure des discours telle que l'analyse Alceste la restitue. Elle est, en outre, l'occasion pour nous de positionner les différents Comops sur cette carte (Cf. graphique 14). L'axe horizontal oppose les comités opérationnels qui ont développé de manière importante les enjeux de communication et de gouvernance<sup>158</sup> et les groupes ayant traité le problème de l'énergie<sup>159</sup>. L'axe vertical distingue les Comops développant la thématique de l'expertise<sup>160</sup> (détaillant notamment les différents types d'énergie, classe 4) mais aussi de la gouvernance des risques aux Comops traitant de politique d'aménagement, soit par le prisme de l'urbanisme (classe 5<sup>161</sup>), soit en en développant les usages et la sobriété énergétique dans le domaine du

<sup>158</sup> Comops 21 – internet –, 34 –informer et sensibiliser – pour la classe 1; Comops 25 – RSE –, 24 – représentativité –, 22 – déchets –, et 17 – eau – pour la classe 2; Comops 9 – urbanisme – pour la classe 5 ; Comops 20 – Consultation –, 19 –Risque – et 30 – Recherche – pour la classe 3 (par ordre décroissant de significativité, critère du Chi-2, ne sont retenus que les chi-2 supérieur à 100).

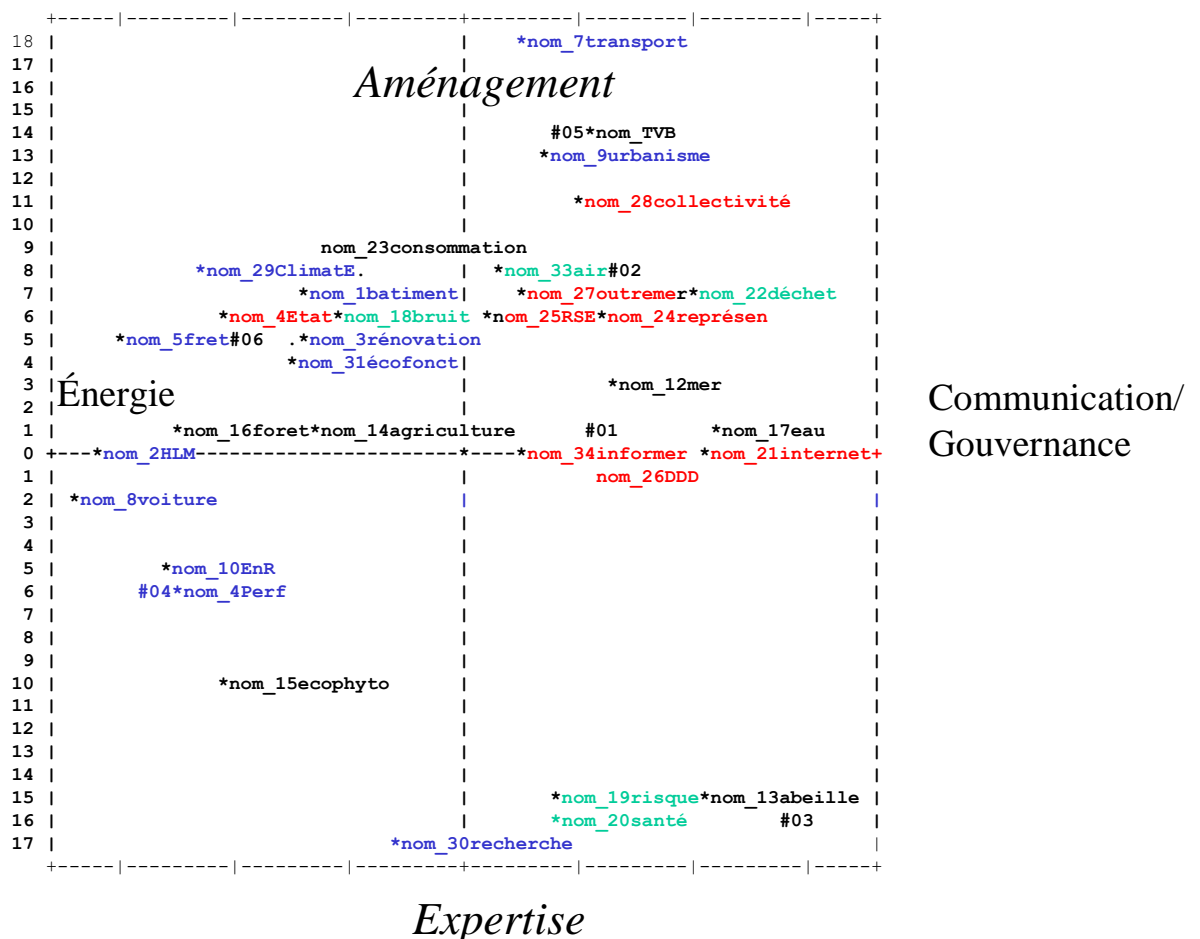
<sup>159</sup> Comops 4 – Performance –, 10 – EnR –, 15 –Écophyto – et 30 – Recherche – pour la classe 4 ; Comops 18 – bruit –, 3 – Rénovation –, 31 –économie des fonctionnalités –, 5 – fret – et 23 – consommation – pour la classe 6. (par ordre décroissant de significativité, critère du Chi-2, ne sont retenus que les chi-2 supérieur à 100).

<sup>160</sup> Pour la classe 4 : Comops 4 – Performance –, 10 – EnR –, 15 – Écophyto – et 30 – Recherche- et pour la classe 3 : Comops 20 – Santé –, 19 – Risque – et 30 – Recherche – (par ordre décroissant de significativité, critère du Chi-2, ne sont retenus que les chi-2 supérieur à 100).

<sup>161</sup> Comops 9 – urbanisme –.

transport ou de l'habitat (classe 6<sup>162</sup>). Cette cartographie met aussi en évidence l'intrication des enjeux, intrication que l'on attendait en partie du fait de la mise en abyme du Grenelle que constitue la phase opérationnelle : les questions de gouvernance, comme celle d'énergie, de risque ou d'aménagement, colorent plus ou moins intensément les politiques sectorielles. La lutte contre le changement climatique, qu'elle considère le développement de différents types d'énergie alternatifs aux ressources fossiles ou la promotion de la sobriété énergétique dans l'habitat ou le transport, semble ainsi s'intéresser plutôt aux politiques de recherche ou d'aménagement et relativement moins développer le thème de la gouvernance. Mais ces frontières sont floues, comme le montre le cas des politiques d'urbanisme qui sont articulées aux préoccupations énergétiques et climatiques et aux questions de gouvernance.

Graphique 14. : Analyse factorielle, corpus « Opérationnel »



<sup>162</sup> Comops 18 – bruit –, 3 – Rénovation –, 31 – économie des fonctionnalités –, 5 – fret- et 23 – consommation – pour la classe 6. (par ordre décroissant de significativité, critère du Chi-2).

La colorisation des Comops selon les thèmes hérités des phases précédentes (selon la nomenclature proposée par la phase de négociation) met en évidence la bonne représentation de l'enjeu lutte contre le changement climatique et énergie (en bleu, les Comops héritiers étant plutôt positionnés à gauche du graphique factoriel, c'est la première coupure de l'arbre). L'enjeu de la gouvernance est aussi l'objet d'une représentation homogène (les Comops héritiers du thème étant positionnés en haut à droite du graphique factoriel en rouge). Cette représentation des problèmes suggère donc une vision du travail des Comops attelés, d'une part, à traiter l'enjeu climatique et énergétique, et d'autre part, à décliner les modalités d'application de la gouvernance en matière environnementale. Le transport, l'habitat, l'industrie ou la recherche/l'expertise constituent des déclinaisons sectorielles de ces préoccupations. Les enjeux de biodiversité et d'agriculture durable ou de santé, sans être absents, apparaissent peu structurants dans cette synthèse.

#### *La gouvernance*

La classe 1 représente essentiellement des Comops dédiés aux questions d'information et de communication : Comops 21 – Internet<sup>163</sup> – et 34 – Informer<sup>164</sup> –, 26 – Éducation et Développement durable<sup>165</sup>. C'est la figure du *public* qui est ici majoritairement visée via des outils d'*information* comme *internet* ou des moyens de *formation*.

La classe 2 réunit des Comops (Comops 25 – RSE –, 24 – représentativité –, 22 – déchets, et 17 – eau –) qui traitent davantage des aspects procéduraux de la gouvernance qu'elle décrit à travers ces *instances* en décrivant notamment leur propre travail. Ces rapports sont ainsi peuplés de *comités*, de *groupes*, de *conseils* ou de *commissions* formés de *membres* et de *présidents* et des différentes productions de ces instances qu'ils s'agissent de *propositions*, de *rapports*, de *lois*, de *décret*, d'*avis* ou de *conclusions*. La dimension d'*information* – notamment en direction du *public* – est aussi très présente dans ces énoncés comme l'attestent ces quelques exemples :

« La première conclusion de nos travaux suggère de rappeler les obligations relatives au rapport annuel de gestion des sociétés. Les informations qu'il fournit doivent être complètes sincères, loyales, aussi bien dans les domaines économiques, financiers et comptables qu'en ce qui concerne les aspects sociaux, environnementaux, éthiques, et de gouvernance lorsque la loi le prévoit. »  
(rapport Comop 25 – RSE –)

---

<sup>163</sup> Chi-2 : 1026.

<sup>164</sup> Chi-2 : 857.

<sup>165</sup> Chi-2 : 209.

« La troisième série de propositions comporte des éléments qui, par principe, demandent une consultation au titre de la loi du 31 janvier 2007 relative à la modernisation du dialogue social. » (rapport Comop 25- RSE-)

« L'accompagnement de la mise en place du nouveau dispositif : mise à disposition d'outils de facilitation du tri pour les usagers, information, communication, opérations exemplaires initiées par les ONG, aide financière de l'État aux collectivités pour la phase de transition (besoin en fonds de roulement, investissements en nouveaux équipements, constitution de bases de données, etc.). » (rapport Comop 22- Déchets-)

« L'engagement 244 s'inscrit dans l'objectif premier de prévention de la production de déchets. La modification de certains comportements de consommation, déterminante pour la prévention des déchets, s'est appuyée, depuis 2005, sur une importante campagne d'information, principalement à l'attention du grand public. Cette campagne, lancée fin 2005 par le ministère en charge de l'environnement et l'ADEME s'achève en 2008. » (rapport 22- Déchets-<sup>166</sup>)

### L'aménagement

La classe 5 (en haut à droite du graphique) est essentiellement formée d'énoncés provenant du Comop 9 – Urbanisme –. Les politiques d'aménagement et d'urbanisme supposent à la fois une catégorisation de l'espace (*urbain, commune, ville, quartier, intercommunalité, territoire, périurbain et zone*<sup>167</sup>) et une projection dans le temps que implique la *planification* :

« La mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement est abordée à travers l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et les indicateurs, l'introduction d'un volet climat énergie dans la planification urbaine, le renforcement de l'articulation entre les documents de planification communaux et intercommunaux. » (Rapport Comop 9 – Urbanisme)

Ces politiques au service de la lutte contre le changement climatique impliquent de planifier des politiques sectorielles touchant les transports et l'habitat mais elles intègrent aussi largement les considérations propres à la gouvernance. Ce qui explique que la classification rapproche les énoncés du Comop Urbanisme du pôle de la gouvernance, comme l'atteste la proposition 19 de ce comité :

« Face à la complexité du dispositif existant, le comité opérationnel préconise de privilégier un ajustement de la palette des nombreux instruments de réhabilitation urbaine aujourd'hui disponibles plutôt que de développer de nouveaux outils, ce qui risquerait encore d'augmenter la complexité du dispositif d'intervention. La question de la **gouvernance** de ces interventions doit cependant être traitée en premier lieu en vue d'une meilleure efficacité de la réhabilitation urbaine en centre-ville. La **participation des habitants représente** en effet un élément clé dans le succès de l'opération. » (Rapport Comop 9- Urbanisme)

---

<sup>166</sup> Mais aussi les engagements 255, 262, etc.

<sup>167</sup> Par rang décroissant de significativité. Critère du Chi-2.

### *L'expertise*

Ce sont les énoncés provenant des rapports des Comops 20 – Santé –, 19 – Risque – et 30 – Recherche – qui concourent les plus à la formation de la classe 3. C'est la question de la gouvernance des *risques* qui rapproche ces énoncés du pôle de la gouvernance. Les *recherches épidémiologiques* ou de *toxicité* sur les *risques sanitaires émergents*<sup>168</sup> et le problème de *l'exposition des populations* à différents types de *substances* implique autant d'efforts de *connaissance, d'évaluation ou de surveillance*. Le cas des nanotechnologies, des champs extrêmement basses fréquences (EBF), radiofréquence et santé sont évoqués par le Comop Risques émergents, cependant que le Comop 20 (Propositions pour un second plan national santé environnement) préconise l'organisation de débats publics sur les nanotechnologies.

*« Renforcer l'information et la concertation vis-à-vis du public - poursuite des nanoforums du Cnam lancés dès septembre 2007 : Eléments de contribution actifs à l'établissement d'un état des lieux en fonction des thèmes choisis, ces "nanoforums" permettent l'expression des participants et l'éclairage de l'administration. Les thèmes traités ont été : la présence du dioxyde de titane dans les ciments, les cosmétiques, l'alimentation, les problèmes de gouvernance. Un forum est prévu le 23 octobre 2008 sur le thème de l'exposition des travailleurs et un autre en décembre 2008 relatif aux expériences européennes ;*

*– organisation d'un débat public relatif aux nanotechnologies par saisine de la CNDP. Il s'agira de permettre aux différentes opinions de s'exprimer et aux institutions de présenter notamment l'état de l'art au regard des connaissances et des travaux entrepris. Une saisine sera effectuée en ce sens avant la fin de l'année 2008 ; – ouverture d'un espace périodique de poursuite de la concertation concernant le domaine des nanotechnologies au sein par exemple du Conseil national de l'air et de l'environnement ; – ouverture d'un portail internet français "nanotechnologie", point d'entrée vers les ressources documentaires sur le thème des nanotechnologies, portail permettant d'orienter le public vers des sites d'information de qualité. » (rapport Comop 20 – Santé-)*

*« Le Comité recommande que le public soit informé dès que possible de la réalisation de l'étude EXPERS, tout en veillant à éviter les biais que pourrait induire une telle communication. Afin d'apporter un regard critique quant aux modalités de réalisation de cette étude, une analyse extérieure de la méthodologie pourrait être demandée. De façon plus générale, la question de la gouvernance de la recherche se pose. Les recherches dans ce domaine doivent susciter la confiance. Il paraît souhaitable de façon générale que le public soit associé en amont lors de la réalisation d'études ou de recherches sur les risques émergents en santé environnement. » (rapport Comop 19 – Risques émergents –)*

### *L'énergie*

Deux classes d'énoncés portent particulièrement sur la thématique de l'énergie sous l'angle du développement des énergies décentralisées ou de la sobriété énergétique :

---

<sup>168</sup> Le cas des nanotechnologies, des champs extrêmement basses fréquences (EBF), radiofréquence et santé sont évoqués par le Comop Risques émergents.



- la classe 4 traite, notamment à partir de la question de la production de chaleur (chaleur, chauffage), du développement des différents types de production d'énergie décentralisée évoqués plus haut. Cette préoccupation la conduit à s'intéresser particulièrement aux questions de recherche et développement de ces filières<sup>169</sup>.

**« L'objectif est d'équilibrer la production énergétique française en adossant au réseau centralisé des systèmes décentralisés permettant davantage d'autonomie. Il s'agit aussi de réduire encore le contenu en carbone de l'offre énergétique française, et dans un premier temps d'atteindre l'objectif de 20% (voire 25%) d'énergies renouvelables (énergie finale) en 2020, dans de bonnes conditions environnementales et de faisabilité. Cela suppose d'augmenter de 20 millions de Tep la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique à l'horizon 2020 en suivant deux lignes stratégiques, autonomisation et décentralisation, là où c'est possible.**

(Extrait de la lettre de mission, rapport Comop 10 –EnR-)

- la classe 6 regroupe notamment des énoncés issus des Comops 18 – bruit –, 3 – Rénovation bâtiment –, 31 – économie des fonctionnalités – ou 5, fret. Tous poursuivent un objectif global de réduction des émissions des gaz à effet de serre notamment en réduisant la consommation d'énergie. Le Comop Bruit, souligne par exemple la nécessité d'une approche « globale » associant la lutte contre le bruit et les économies d'énergie – faisant écho à l'approche « systémique » du Comop sur la rénovation des bâtiments. Ils mettent ainsi en avant combien les différents problèmes sont interconnectés.

*« Il n'y aura pas d'action contre le bruit sans action complémentaire sur l'isolation thermique et la qualité de l'air intérieur. En outre, l'efficacité des travaux est fortement accrue dans le cas d'opérations groupées sur un même territoire. Il y a donc lieu, pour un meilleur rendement de l'argent public de concentrer les moyens d'intervention sur des secteurs homogènes touchés par le bruit, dans l'esprit des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et en reprenant le mode opératoire. Une telle démarche pourrait prendre le nom de plans d'intervention Bruit Energie (PIBE), dans la mesure où ils intégreraient systématiquement l'énergie. » (rapport Comop 18 –Bruit-)*

*« Il s'agit-là, dans une approche systémique, d'analyser et de traiter de multiples entrées et notamment : – la santé : qualité de l'air intérieur et de l'eau, bruit, matériaux ; – la sécurité ; – l'accessibilité et le confort ; – les économies de ressources (énergie, eau) ; – les déchets ; – la relation avec l'espace : urbanisme, transport et aménagement du territoire. » (rapport Comop 3 – Rénovation bâtiment –)*

#### *Différents « styles » d'action publique selon les Comops*

L'analyse des rapports des différents Comops fait apparaître sinon des styles d'actions publiques, du moins une mobilisation de rhétoriques - reconnaissables à partir du lexique - se rapportant à différents types d'instruments de politique publique, à différentes formes d'action publique. À s'en tenir au discours – il ne s'agit pas ici d'une typologie fine des mesures préconisées mais d'une caractérisation des discours à travers le lexique des instruments –, certains Comops préconisent plus volontiers des approches contraignantes et obligatoires<sup>170</sup>, d'autres, et parfois les mêmes<sup>171</sup>, préféreront le recours aux taxes<sup>172</sup>, aux incitations<sup>173</sup> (le plus

<sup>169</sup> On recense 57 occurrences du terme « recherche » dans le rapport de ce Comop. Ce qui explique la proximité de cette classe du pôle expertise/recherche.

<sup>170</sup> Le lemme obligatoire/obligation est présent dans 33 rapports de Comop et compte 311 occurrences.

<sup>171</sup> « Un gestionnaire pourrait revendiquer un mode de gestion exclusivement financier et **l'obligation ou l'incitation** à rendre compte pourrait recevoir une réponse du type « le mode de gestion des actifs dépend

souvent de nature économique), d'autres encore insisteront sur le recours à la sensibilisation et à l'information<sup>174</sup>, privilégiant les approches volontaires<sup>175</sup>. La construction de champs lexicaux correspondant partiellement à ces différents types d'instruments constitue une tentative pour caractériser les Comops<sup>176</sup>. La création de cinq variables continues, correspondant à ces champs lexicaux, a permis de réaliser l'analyse en composante principale ci-dessous (Cf. graphique 15). Celle-ci montre une opposition entre les Comops privilégiant plutôt des *taxes et des actions obligatoires*<sup>177</sup> ou *incitatives* (11-Trame verte et bleue, 29 – Contribution climat et énergie, 7 – Transport, 9 – Urbanisme, 22 – Déchets, 17 – Eau et 33 – Air et atmosphère) à des Comops favorisant la *sensibilisation et l'information* des acteurs, voire des actions *volontaires*<sup>178</sup>, notamment les Comops traitant du thème de la gouvernance : 21 – Internet, 23 – Consommation, 34 – Sensibiliser et informer, 25 – Entreprise et RSE ; 19 – Risque). Toutefois, cette opposition n'est que relative car certains Comops préconisent des actions d'information en les rendant obligatoires comme le Comop 23 – Consommation – ou le Comop Eau dans sa fiche action n° 99 d'« obligation de conseil<sup>179</sup> ». Le Comop Air rappelle quant à lui, une des conclusions de la table ronde formulée en *terme* de « mesures cibles » concernant des améliorations relatives à la qualité de l'air intérieur :

*« étiquetage obligatoire des matériaux de construction et de décoration sur leur contenu en polluants volatils, interdiction dès 2008 des substances CMR 1 et 2 dans ces produits ; réduction des polluants des chauffages au bois. Mise en place de systèmes de mesure et d'information sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements recevant un public nombreux ou vulnérable (enfants, personnes âgées, etc.) et dans tous les établissements publics recevant du public (gares, aéroports, métros, etc.)<sup>180</sup>. »*

---

*essentiellement de critères financiers et ne privilégie pas une orientation sociale ou environnementale particulière ».* Comop RSE.

<sup>172</sup> Le lemme *taxe/taxer/taxation* est présent dans 24 rapports de Comop pour une fréquence de 580 occurrences.

<sup>173</sup> Le lemme *incitation/inciter* est présent dans 32 rapports de Comop pour 437 occurrences.

<sup>174</sup> Le lemme *information/informer* est présent dans 32 documents pour 794 occurrences.

<sup>175</sup> Le lemme *volontaire* est présent dans 29 rapports pour 148 occurrences.

<sup>176</sup> Cette analyse a été réalisée avec le logiciel Tropes à partir des univers de référence de rang 1 suivant (classe d'équivalent sémantique les plus extensives de Tropes) : *obligatoire, taxe, information, incitation, volontaire*. Cette analyse permet de recenser les fréquences correspondant à ces champs lexicaux et de créer ainsi cinq variables continues.

<sup>177</sup> La corrélation entre les variables *Taxe* et *Incitation* est de 0.50, celle entre *Obligatoire* et *Taxe* est de 0.40.

<sup>178</sup> Notamment le Comop 8 – Véhicules performants : « *Les professionnels de la vente de véhicules ont proposé d'inclure au moment de la remise des clés d'un véhicule et de sa prise en main par son propriétaire un chapitre de rappel des règles de l'éco-conduite. Ces démarches doivent être basées sur le volontariat et ne doivent recourir aucun caractère obligatoire.* » (Comop – 8 –, p. 20).

<sup>179</sup> « *L'obligation de publier des indicateurs de performance pour l'ensemble des services, alors que le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 dispensent les plus petits services de la publication d'indicateurs de qualité de service à l'usager. L'enquête réalisée par la CLCV sur les rapports des maires montre que les rendements de réseaux ne sont pas toujours publiés.* » Rapport Comop 17 – Eau.

<sup>180</sup> Comop 33 – Air, p. 5.

Par ailleurs, cette étude des lexiques des instruments de l'action publique permet de classer les Comops en identifiant ceux qui mobilisent le plus ce vocabulaire – et notamment le recours aux *taxes*, aux mesures *obligatoires* et *incitatives*. Parmi ce groupe, trois se rapportent à l'enjeu du climat et de l'énergie (les Comops 9 – Urbanisme – 7 – Transport – et 3 – Rénovation – un à la biodiversité (11 – Trame verte et bleue) et un à la santé (22 – Déchets<sup>181</sup>).

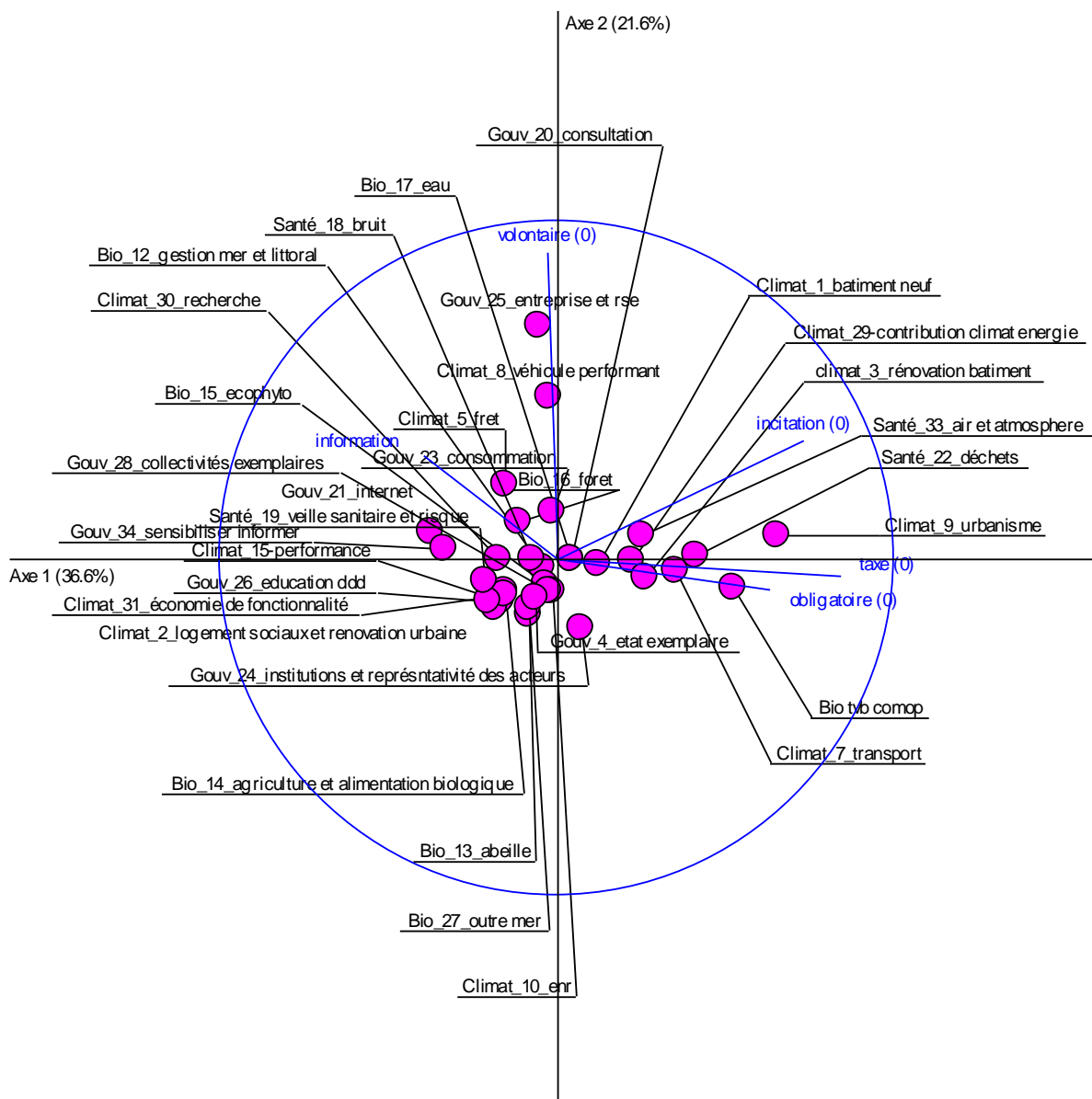
Il est possible à l'inverse de recenser les Comops qui font peu ou pas du tout référence à ces instruments – ou du moins qui mobilisent peu ou pas les lexiques qui s'y rapportent : quatre relèvent de la thématique de la gouvernance (27 – Outre-mer, 24 – Représentativité, 26, Éducation DD, 34 – Sensibiliser et Informer), quatre de la thématique de l'agriculture (14 – Agriculture et alimentation biologique –, deux relèvent du même Comop 15 – Écophyto – et – Performance des bâtiments agricoles –, et 13 – Abeille –), deux traitent de la thématique du Climat et de l'énergie (2 – Logement sociaux – et 5 – Fret –) et un seul de la thématique de la santé (19 – Veille sanitaire et risques).

Ces absences ne signifient toutefois pas que ces Comops n'identifient pas de mesures à mettre en œuvre, notamment celles qui s'incarnent par des incitations fiscales ou des instruments de marché, mais elles semblent être des lexicalisations moins facilement repérables : le Comop 2 préconise par exemple des aides de l'État sous forme de subventions et le recours à des instruments économiques comme les certificats d'énergie (des mesures de sanction peuvent être envisagées en cas de non-suivi par le bailleur des mesures du Grenelle). Le Comop 14 fait par ailleurs référence à des crédits d'impôts et des exonérations fiscales pour favoriser le développement de l'agriculture biologique. Il est possible que le vocabulaire d'État de la contrainte et de la taxation soit plus facilement identifiable que celui, moins stabilisé, des incitations économiques et des instruments de marché<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> Il s'agit pour l'essentiel des Comops positionnés en haut du graphique factoriel 14, du côté du pôle de l'aménagement.

<sup>182</sup> Les Comops figurant à gauche du graphique factorielle n° 14, du côté du pôle énergie, semblent être dans ce cas. Seule une caractérisation très lâche à travers le vocabulaire économique permet de les identifier (Cf. tableau 7 annexe).

Graphique 15. Analyse en composante principale, différents styles d'action publique dans les Comops



## 2.4 Conclusion : de divers procédés pour détacher et réagencer les énoncés du Grenelle

À l'issue de cette analyse des phases successives du Grenelle, celui-ci apparaît indissociablement comme un dispositif de délibération et comme un dispositif d'écriture – c'est-à-dire un ensemble de procédés linguistiques et matériels destinés à représenter et tracer des arguments et des propositions d'action. Comme la plupart des processus de délibération, il fait alterner des phases dévolues à l'exploration des problèmes et de leurs solutions et des phases consacrées à la sélection et à la hiérarchisation (ici des enjeux, mais aussi des solutions). Comme dispositif d'écriture, il est d'abord configuré pour produire des synthèses –

c'est-à-dire une représentation allant à l'essentiel, un résumé des problèmes et des solutions qui soit jugé fidèle notamment par les participants du dispositif dont les échanges sont représentés le plus souvent sous forme de conclusions. Mais ce dispositif d'écriture est aussi « réglé » pour traduire des propositions en mesures, pour « encoder » des mesures d'action publique. Deux types de mécanismes peuvent être décrits qui concourent à ce double objectif d'exploration/synthèse et d'opérationnalisation :

- D'une part, des mécanismes ou des procédés d'écriture qui tendent à favoriser le foisonnement des prises de paroles et l'exploration des problèmes et leurs solutions. La nécessité d'alterner des phases d'exploration et des phases de sélection (de clôture au moins provisoire de la discussion) conduisent à parler plus précisément **de mécanismes de « buissonnement »** au sens où cette notion permet d'articuler une logique de circulation réticulaire entre les textes du Grenelle et une logique de parcours hiérarchique – rendue nécessaire par le phasage du dispositif qui en fait un processus tendu vers la production de mesures.
- D'autre part, **des mécanismes progressifs de détachement et de coupure** destinés à favoriser la « portabilité » des mesures vers des arènes parlementaires. La transformation de propositions d'action attachées à la fois à des diagnostics de problèmes et, à des parties prenantes, en mesures d'action publique, suppose des procédés notamment linguistiques – mais aussi plus largement des procédures de représentations sociotechniques comme un site web – de *coupures* qui détachent les mesures de leurs auteurs (ou des acteurs qui les portent), mais aussi des situations particulières auxquelles elles ont pu être liées.

#### *2.4.1 Le buissonnement : combiner le foisonnement des textes et leurs codifications hiérarchiques*

Ces deux types de procédés ne peuvent toutefois être conçus l'un sans l'autre puisque c'est le jeu des procédures de coupure qui permet le passage d'un *niveau* du Grenelle à l'autre : le premier niveau (correspondant aux phases de proposition, de consultation et de négociation) suppose en effet à travers les groupes de travail, *l'exploration* d'une série de huit thèmes (6 +2), puis la *sélection* à travers une phase de consultation et enfin de négociation de propositions de mesures. La tenue de la table ronde finale constitue une première clôture du Grenelle permettant d'ouvrir une deuxième série d'explorations systématiques à un niveau de singularité plus grand : ce sont en effet les conditions et les modalités d'applications sectorielles des mesures qui vont être cette fois l'objet d'une nouvelle séquence enchaînant exploration et hiérarchisation. Les mesures sont d'abord détachées des contextes locaux et de leurs auteurs par la première *généralisation* du Grenelle sous forme d'une *montée en généralité*. C'est la première séquence, mais aussi le premier niveau du Grenelle, allant des groupes de travail à la table ronde. Celle-ci leur confère leur pertinence en terme de diagnostic et leur légitimité politique de solutions puisqu'elles seraient le fruit de la concertation des parties prenantes (qui les proposent et les négocient) et jugées par ailleurs acceptables par le

public lors de la phase de consultation. La deuxième généralisation du Grenelle va permettre ensuite d'attacher ces mesures à leurs multiples conditions d'application grâce à la *descente en généralité* des Comops qui leur confère leur format technico-économique et l'efficacité qui est attachée à ce format, c'est-à-dire leur capacité à être mise en œuvre : chiffrages des mesures, modalités temporelles et spatiales d'applications, publics visés, canaux administratifs, etc. Cette seconde séquence d'exploration débouche sur une ultime phase de hiérarchisation. Ce dernier moment suppose toutefois le passage des dernières arènes du Grenelle, les Comops, à celles du Parlement.

*Encadré 4 : Extraits du rapport du Comop 7 – Transport –, p. 8.*

*Proposition n°1 – Projet de circulaire TCSP*

*Les travaux du Comop 7 et les propositions de l'administration ont abouti à la rédaction provisoire suivante :*

*« Le Grenelle de l'environnement, notamment à la suite des orientations retenues par le groupe sur le réchauffement climatique, a mis en évidence l'intérêt de développer des réseaux de transports urbains en site propre non seulement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et favoriser le report modal de la voiture particulière vers les transports publics, mais également pour lutter contre la congestion urbaine et fournir au plus grand nombre des conditions de transport de qualité pour leurs déplacements.*

*Afin de favoriser le développement des transports urbains et périurbains de manière cohérente et notamment pour permettre au secteur des transports de contribuer à la réduction des gaz à effet de serre, l'État a décidé d'apporter son soutien financier à un plan national pluriannuel élaboré avec les autorités organisatrices de transports. La présente circulaire précise les conditions de son intervention.*

*Les projets doivent être portés par des autorités organisatrices de transports et s'insérer dans une stratégie urbaine et une politique de déplacements éclairées par une vision stratégique, à long terme, du développement durable. Ils doivent comprendre des objectifs de cohésion sociale (en cohérence avec le plan "Espoir Banlieues"), de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique raisonné. »*

*1. Projets éligibles et conditions d'éligibilité*

*1.1 Projets éligibles*

*L'État pourra apporter un concours financier, en mobilisant les ressources de l'AFITF, aux projets de transports en commun en site propre (TCSP), structurants et de qualité, répondant aux conditions énoncées ci-après.*

*Les projets de métros, de tramways (fer ou pneu) et les bus à haut niveau de service sont éligibles. Pour les tram-trains, seule l'infrastructure en partie urbaine, hors voie comprise dans le réseau ferré national, pourra être prise en considération.*

*Pour ce qui concerne les modes routiers, la notion de TCSP est caractérisée par l'unité et la continuité du niveau de service offert (fréquence, régularité, capacité, vitesse commerciale...) sur toute la longueur d'une ligne grâce à la réservation de tout ou partie de son emprise et au système d'exploitation qui l'équipe.*

*Ne sont considérées comme TCSP que les opérations réalisées par barreaux complets et continus de plusieurs kilomètres, constituant des unités fonctionnelles autonomes.*

*[...]*

*3. Taux et plafonds*

*Le montant de la subvention est calculé en appliquant un taux à la dépense subventionnable, cette dernière ne pouvant excéder un montant plafonné par kilomètre.*

*Les taux de subvention maxima et les plafonds par kilomètre sont modulés selon les types de TCSP traduisant une politique volontariste de partage de la voirie.*

*Les taux maxima seront déterminés in fine en fonction de la liste et de la nature des projets éligibles, des dotations disponibles dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et de la capacité financière de la collectivité.*

Les cartographies successives des phases permettent de mettre en évidence le processus de sélection et de triage que constitue le Grenelle. L'analyse de l'ensemble du corpus du Grenelle (en y incluant les rapports des Comops) montre que certains enjeux sont restés « fixés » à des étapes amont du processus ou ont été triés et aiguillés vers des trajectoires spécifiques. De ce point de vue, les OGM constituent un problème qui sort assez tôt du processus du Grenelle : bien que les rapports de la phase de consultation tendent à maintenir la carrière de ce problème dans le dispositif (Cf. graphique 10), les réunions publiques et les forums traitant volontiers de cette controverse, la synthèse effectuée par le rapporteur général tend à sous-représenter cet enjeu – du moins si l'on considère la phase de consultation. L'intérêt manifesté pour la question de la lutte contre le changement climatique et l'énergie, lors des groupes de travail mais aussi par le public lors de la phase de consultation trouve au contraire un prolongement important lors de la phase opérationnelle comme le manifeste la cartographie des rapports des Comops (Cf. graphique 14). Les questions de gouvernance constituent le deuxième grand thème qui structure le travail des Comops : elles occupent nombre de groupes. La lutte contre le changement climatique et la démocratie écologique apparaissent ainsi comme deux macro-problèmes qui cadrent la production et la rédaction des mesures sectorielles. Les mesures du Grenelles doivent en effet toutes, de manière plus ou moins directe, concourir à la lutte contre le changement climatique : jusqu'aux mesures visant la lutte contre le bruit – et relevant d'une thématique de la santé – qui doivent être articulées aux mesures d'isolation thermique. La démocratie écologique constitue incontestablement un des principaux mots d'ordre du Grenelle : le dispositif du Grenelle lui-même apparaît comme une sorte de paratexte soulignant l'importance de cet enjeu puisqu'il s'agit de faire émerger des mesures par le bas, de la concertation entre les acteurs. La phase de consultation s'affirme comme le point d'orgue de discours du dispositif sur le dispositif : le rapport de Bettina Laville, véritable synthèse des synthèses, est ainsi pour l'essentiel consacré à la « transparence du dispositif ». La phase de consultation du public semble moins valoir pour la mise à l'épreuve des propositions de mesures auprès du public – dont on testerait l'acceptabilité – que pour la scénographie qu'elle construit : *Agone* ! Le public est en effet solennellement averti de l'importance de la pièce qui se joue sous ses yeux, il s'agit moins de s'assurer de l'acceptabilité des mesures – encore moins d'en produire de nouvelles – que de capter le regard du public dont on sait en effet qu'il a une fâcheuse tendance à accorder une attention oblique aux problèmes de l'État.

Bien que les questions de biodiversité et d'agriculture comme celle de santé environnementale ne disparaissent pas du Grenelle lors de la phase opérationnelle, elles apparaissent de ce fait moins bien représentées par les cartographies, moins visibles. C'est parce que ces enjeux partent ou conduisent à l'un ou l'autre de ces cadres, que sont le changement climatique ou la démocratie écologique, que la santé, l'agriculture et la biodiversité semblent s'effacer de nos cartes : ils nous ramènent à d'autres questions qui constituent les macro-problèmes, les enjeux autour desquels semblent s'organiser le Grenelle.

### *Le Grenelle et l'évolution de l'agenda de la presse*

L'analyse de la presse sur la période permet de mieux apprécier cette dynamique<sup>183</sup>. Elle permet en outre de donner une idée de la circulation des énoncés entre les arènes du Grenelle et des arènes médiatiques<sup>184</sup>.

Près de 60 % des articles sont consacrés au thème du changement climatique et à l'énergie. Les OGM apparaissent comme très caractéristiques des premières phases du Grenelle. Ils s'opposent en cela à la carrière du thème Compétitivité et Emploi qui semble ne vraiment démarrer qu'à partir de la phase opérationnelle, jusqu'à la discussion de la loi Grenelle II. Cette couverture est d'ailleurs notamment le fait des journaux économiques – *Les Échos* et *La Tribune* – qui couvrent particulièrement bien la dernière période de mise en musique économique, où les conséquences pour les acteurs économiques sont discutées<sup>185</sup>. Le traitement du thème Changement climatique, ainsi que des thèmes Déchets et Gouvernance se

---

<sup>183</sup> Cette analyse a été faite sur un corpus de 461 articles comprenant l'expression Grenelle dans le titre parus entre le lancement du Grenelle et le vote de la loi Grenelle II (fin 2007 à fin 2009) et provenant des supports suivant : *Le Figaro*, *La Monde*, *Libération*, *L'Humanité*, *Le Parisien*, *Les Échos* et *la Tribune*. Ce corpus a été codifié (analyse de contenu) et analysé par un Caqdas (N-Vivo) par Carole-Anne Senit.

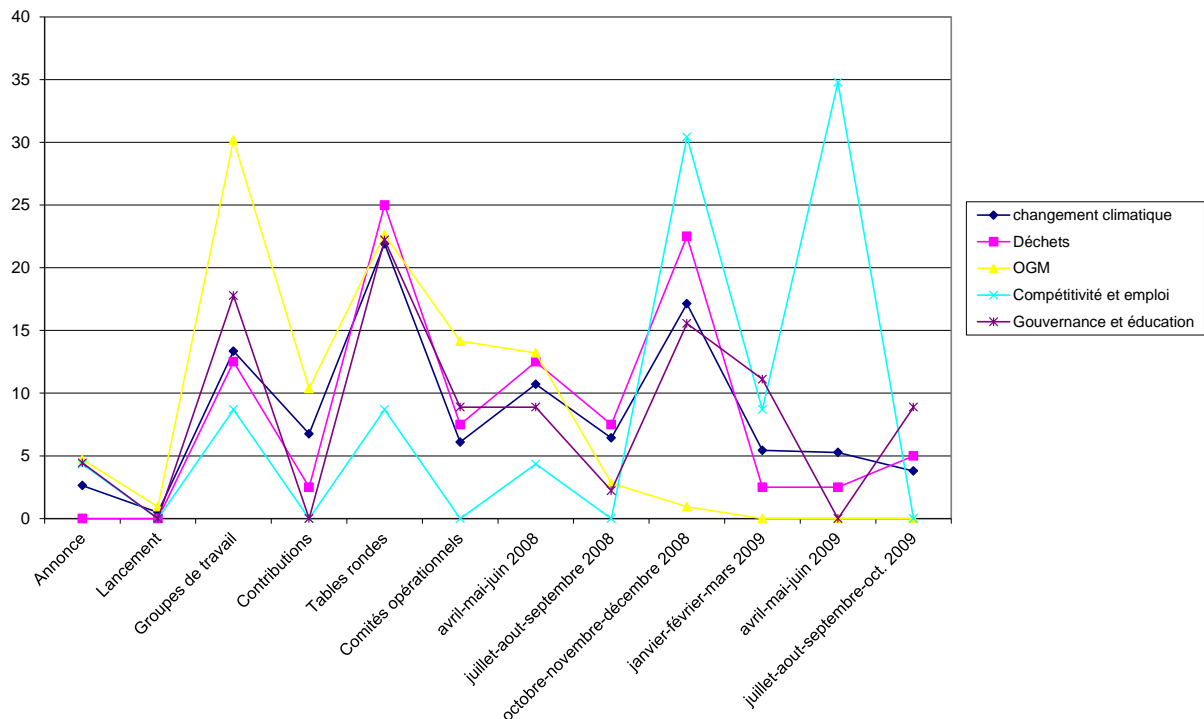
<sup>184</sup> Une analyse d'un corpus de travail d'articles comprenant le mot Grenelle dans le chapeau de l'article provenant des mêmes supports sur la même période (n = 1694 documents) montre la manière dont le dispositif du Grenelle est incrusté et partie prenante d'un processus politique plus large : la classification descendante du corpus – analyse Alceste – distingue, d'un part, des classes d'énoncés traitant des logiques politiques du Grenelle, et d'autre part, des classes d'énoncés se rapportant aux enjeux traités par le Grenelle. Pour la presse, le Grenelle est, au moins autant sinon plus, un processus politique qui doit être traité en lien avec l'évolution du jeu politique. La place du Grenelle dans la stratégie politique de Nicolas Sarkozy est donc l'objet de très nombreux commentaires, notamment au début du processus. Les échéances électorales – législatives dans la foulée de la victoire de l'élection présidentielle puis municipales – dans la mesure où elles vont influencer sur le processus du Grenelle, soit pour l'accélérer (législatives en 2007), soit pour le perturber (défaites des municipales en mars 2008) sont aussi commentées de manière importante. Le lancement du Grenelle apparaît en effet à la fois comme emblématique d'une politique de réforme ambitieuse troublant les frontières politiques traditionnelles et un symbole de « l'hyperprésidence » de Nicolas Sarkozy. Le Grenelle de l'environnement n'est en effet que très peu lié au Premier ministre François Fillon. Les municipales, puis les régionales et la survenue de la crise économique vont marquer l'épuisement de ces logiques politiques.

<sup>185</sup> En revanche, *Libération*, *Le Figaro* et *L'Humanité* focalisent leur intérêt sur le début du processus du Grenelle. *Le Monde* couvrira particulièrement bien les passages successifs du Grenelle à l'assemblée, soit la fin de la période.



poursuit pendant tout la période en suivant toutefois quelques pics informationnels : la tenue de tables rondes<sup>186</sup> et le vote des lois Grenelle I et II. Toutefois le thème Climat/Énergie connaît des évolutions notables, différentes sous-questions se succédant : au début du processus, le nucléaire retient particulièrement l'attention des supports analysés, la clôture de la première séquence est marquée par les questions de fiscalité et de transport (bonus /malus écologique, écopastille), cependant que la fin du processus voit la montée en puissance des thématiques liées au développement des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie.

Graphique 16. Évolution de la couverture des thèmes dans la presse (en %)

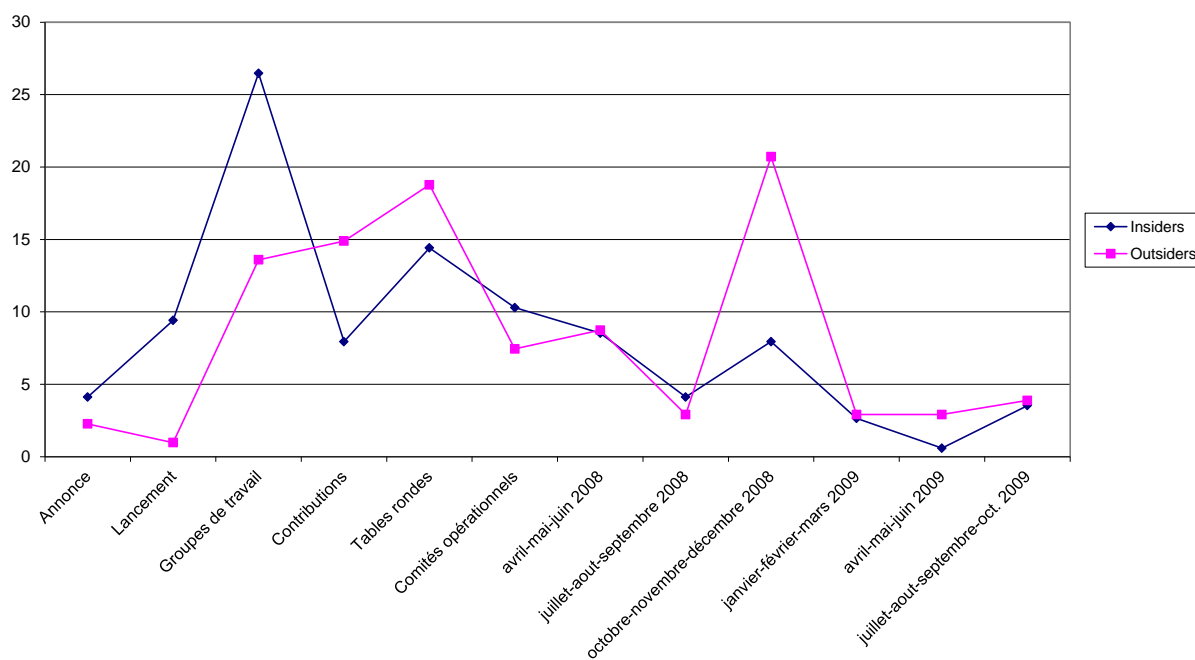


L'analyse de l'évolution des rubriques de la presse constitue une autre manière de saisir l'évolution de l'intérêt de la presse : le Grenelle de l'environnement est d'abord traité comme un événement relevant de la rubrique Environnement puis ce sont les rubriques Opinion et Régions – notamment lors de la phase de consultation – qui sont davantage sollicitées, enfin les articles sur le Grenelle paraissent de plus en plus dans les rubriques Économie – lors de la phase opérationnelle – et Politique – lors de la discussion et du vote des lois Grenelle I et II.

<sup>186</sup> C'est lors de la table ronde que les supports de notre corpus publient le plus grand nombre de grands papiers supérieurs à 1 000 mots – notamment dans *Le Monde* et *Le Figaro* – sur le Grenelle.

Enfin, la dynamique des prises de parole constitue une autre manière de qualifier l'intérêt de la presse et d'apprécier dans quelles mesures le design en phases du dispositif a pu configurer cet intérêt. Une typologie des locuteurs assez frustrée<sup>187</sup> distinguant les insiders – acteurs participant au Grenelle et s'exprimant dans la presse – et les outsiders – acteurs ne participant pas au Grenelle et cités dans la presse – montre la montée en puissance progressive des outsiders : lors de la phase de consultation, la presse – notamment *Le Parisien* et *L'Humanité* – suivant les indications scéniques du Grenelle, interrogent le grand public sur le processus du Grenelle. Puis lors de la phase opérationnelle, ce sont les acteurs sectoriels – et notamment économiques – qui vont être davantage sollicités. La dernière phase législative voit l'entrée en force du personnel politique dans le processus et marque le passage des arènes du Grenelle aux arènes parlementaires.

Graphique 17. Évolution de la couverture des types d'acteurs dans la presse (en %)



<sup>187</sup> Elle a le mérite de la robustesse, toujours appréciable en analyse de contenu quantitative.

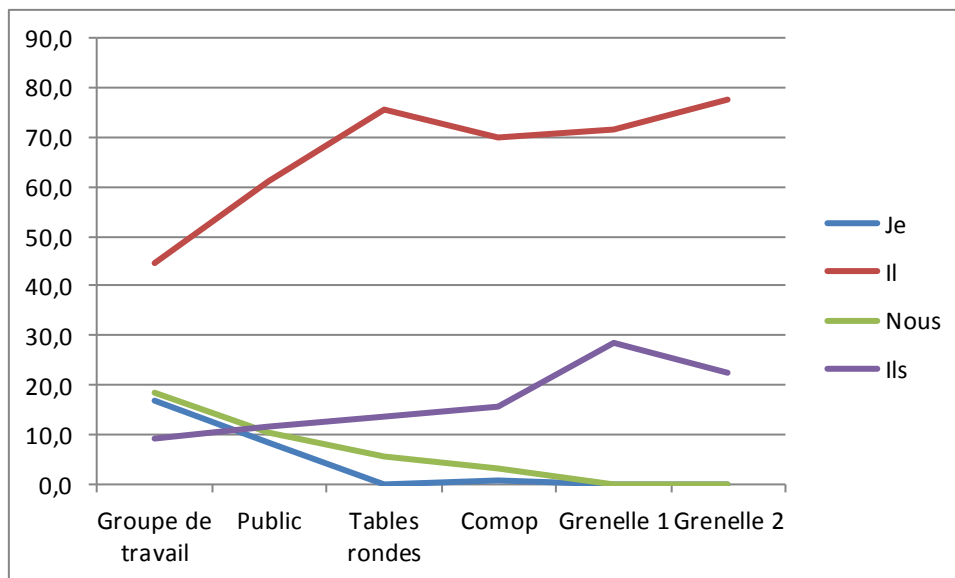
### 2.4.2 Le Grenelle comme dispositif de détachement et de coupure

Le passage d'une phase à une autre, puis d'une séquence à une autre – en distinguant une première séquence de montée en généralité, puis une seconde de descente en généralité – est rendu possible par une série de procédures de détachement ou de coupure.

*Procédés de représentation : techniques littéraires, chevilles linguistiques et autres mécanismes sociotechniques*

La plupart des techniques de détachement peuvent être classées comme des techniques littéraires, par exemple celle du **résumé** ou de la synthèse qui condense les propositions de mesure à l'essentiel<sup>188</sup> (Cf. le tableau 6) et qui constitue la procédure emblématique du Grenelle. Divers procédés stylistiques sont mis en œuvre dans ces synthèses : dépersonnalisation progressive du discours, démodalisation (les verbes modaux « devoir » et « falloir » disparaissant progressivement au cours du processus, Cf. tableau 8 annexe), disparition des adjectifs subjectifs au profit des adjectifs objectifs ou numériques (Cf. annexes), montée en puissance des verbes factifs au détriment des verbes statifs ou déclaratifs, sureprésentation du participe passé, etc.

Graphique 18 : évolution des pronoms personnels selon les phases

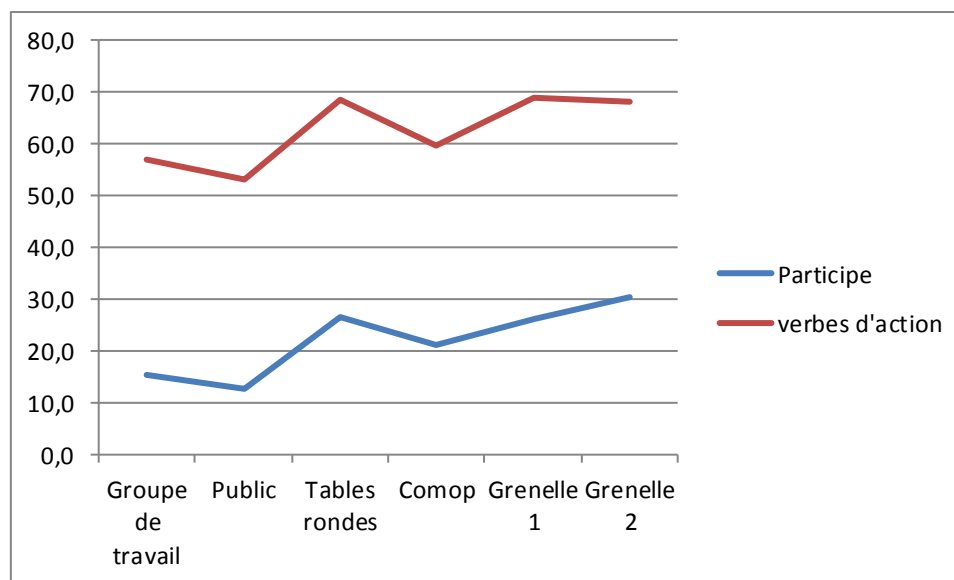


Ces divers procédés stylistiques sont à mettre en rapport avec la baisse tendancielle de la représentation de la conflictualité et des émotions négatives (ou du moins de leurs lexiques,

<sup>188</sup> Elle s'oppose à l'annexe qui ménage une profondeur au rapport permettant de développer une argumentation technique ou de rapporter les échanges entre protagonistes du Grenelle et ainsi d'attacher des arguments ou des mesures à des porteurs identifiés.

Cf. graphique 11) qui font du Grenelle un dispositif de « refroidissement » : les procédés d'écriture, parce qu'ils détachent les mesures des acteurs et des situations, coupent les arguments et les mesures des conflits et des émotions. Ils esquissent la figure d'un législateur *détaché* des intérêts mais aussi des passions politiques.

Graphique 19 : Évolution des types de verbes selon les phases du Grenelle



Il s'agit par ailleurs à la fois de techniques qui coupent et qui structurent : par exemple certaines techniques coupent les propositions de mesures de leur(s) auteur(s) comme celle consistant à **personnifier** « le groupe » en le représentant comme un locuteur collectif sans citer les différentes parties prenantes ou en organisant la disparition (**la voix narrative** plutôt que le narrateur, fut-il collectif). Le **vocabulaire des perceptions** ou des émotions que l'on prête volontiers au public permet de résumer à peu de frais la diversité des prises de paroles que la phase de consultation a fait proliférer : la prise de parole du public sera restituée au prisme de l'acceptabilité des mesures, ce sont donc des perceptions, des craintes, des préoccupations que l'on rapportera, plutôt que des arguments, des diagnostics ou de nouvelles propositions. Cette technique à la fois littéraire et politique – en ce qu'elle rabat le public sur ces émotions si bien qu'il se trouve ainsi dépourvu de capacités d'argumentation<sup>189</sup> – peut être de ce point de vue aussi décrite comme un procédé disciplinaire de surveillance tels que ceux

<sup>189</sup> Le procédé inverse d'écriture consiste à doter les acteurs d'arguments et d'analyse et à effacer ainsi la passion de leurs engagements.

décrits par Michel Foucault, elle relève à tout le moins d'une « sociologie de la synthèse » dont parle Charles Suaud<sup>190</sup>.

La **liste** (flanquée ici d'apostilles), étudiée à propos de la table ronde, a pour particularité de détacher les mesures de leur appareil de démonstration. Elle résume ces phases antérieures et facilite de ce fait leur portabilité. Elles les verrouillent en même temps : pour pouvoir circuler les mesures ne doivent pas être rediscutées ni dans leur principes, ni dans leur légitimité, même si la phase opérationnelle conduit à discuter ses modalités d'application. La liste organise toutefois une cohérence nouvelle (la numérotation suit les thématiques des premières phases et elle tient littéralement ensemble les engagements du Grenelle – 238, 268 mesures etc.).

Diverses **chevilles linguistiques** concourent par ailleurs à la cohérence d'ensemble d'un édifice politique menacé de fortes instabilités structurelles : les *proliférations lexicales* (des dénominations des Comops, la *lexicalisation de l'acronyme* « Comop »), les usages parallèles du pluriel et du singulier (à propos de la ou des table(s) ronde(s)) manifestent en effet une série de tensions que différents bricolages linguistiques ou sociotechniques tentent de réduire.

Enfin, des procédés matériels que l'on pourrait qualifier de dispositifs sociotechniques<sup>191</sup> comme le site web du Grenelle, permettent de détacher et de ré-agencer des énoncés. Le design du site du Grenelle, à travers des **procédés de rubricage**, fait ainsi apparaître celui-ci comme un processus cohérent, organisé en phases successives<sup>192</sup>. L'usage de **liens hypertextes**<sup>193</sup> assure la navigation en suivant des logiques de circulation hiérarchique ou réticulaire tout en maintenant – fusse au prix de références circulaires comme pour la table ronde – une cohésion de l'ensemble de la représentation. Le recours à différents formats de **pdf-isation** permet de verrouiller des énoncés dans leur contenu et leur format et ainsi, ayant écarté la menace de l'indexicalisation de ces énoncés dans de nouveaux environnements et contextes, d'en assurer une meilleure portabilité.

<sup>190</sup> Charles Suaud, « Le mythe de la base », *Actes de la recherche en sciences sociales*, (52-53), 1984, p. 56-79. [http://www.persee.fr/articleAsPDF/arss\\_0335-5322\\_1984\\_num\\_52\\_1\\_3332/article\\_arss\\_0335-5322\\_1984\\_num\\_52\\_1\\_3332.pdf?mode=light](http://www.persee.fr/articleAsPDF/arss_0335-5322_1984_num_52_1_3332/article_arss_0335-5322_1984_num_52_1_3332.pdf?mode=light)

<sup>191</sup> Nicolas Benvegno, *op. cit.*, 2011.

<sup>192</sup> Une étude systématique du site et de son historique reste à faire.

<sup>193</sup> Le web se prête particulièrement bien à la remise en cause des formes classiques de clôture, voir sur ce point, François Bon, *Après le livre*, Seuil, 2011.

## 2.5 Annexes. Les différentes instances de la phase de consultation

Tableau 1 annexe. Phase de consultation, les organismes consultatifs

Organismes	Nombre d'occurrences
Académie nationale de médecine	357
Collectif français pour l'éducation à l'environnement vers un développement durable	1 288
Comité de la prévention et de la précaution	2 358
Comité national de l'eau	1 237
Commission des produits chimiques et biocides	432
Conseil national de l'air	421
Conseil national de protection de la nature	2 314
Conseil national des déchets	1 416
Conseil national des transports	2 197
Conseil national du bruit	1 333
Conseil national du développement durable	2 896
Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité	1 743
Conseil supérieur des installations classées	375
Haut Conseil de la santé publique	5 483
Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique	4 036
Société de pneumologie de langue française	1 052
<b>Total</b>	<b>28 938</b>

Tableau 2 annexe. Phase de consultation, les autres organismes

Autres contributions	Nombre d'occurrences
Conseil économique et social (1 rapport, 1 synthèse)	44 461 2 431
Conseil supérieur des installations classées	370
Conseil national des ingénieurs et scientifiques de France	3 264
Syndicat professionnel des fabricants de laines de roche	300
Sidérurgie française	2 340
Société française des urbanistes	1 888
<b>Total</b>	<b>55 054</b>

Tableau 3 annexe. Phase de consultation, la consultation du Parlement des 3 et 4 octobre 2007

<b>Consultation du Parlement des 3 et 4 octobre 2007</b>	<b>Nombre d'occurrences</b>
Jean-Louis Borloo, ministre du MEEDM	3 450
Jacques-Alain Benisti, député du Val-de-Marne	500
Jean-Claude Bouchet, député du Vaucluse	48
Hervé de Charrette, député du Maine-et-Loire, Claude Coasguen, député de Paris, André Lamassoure, député européen	1 601
Stéphane Demilly, député de la Somme	320
Marcel Deneux, sénateur de la Somme	365
Philippe Duron, député du Calvados	1 992
Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais	761
Annick Girardin, député de Saint-Pierre-et-Miquelon	781
Laurent Hénart, député de Meurthe-et-Moselle	2 731
Rémi Pointereau, sénateur du Cher	1 575
Guy Tessier, député des Bouches-du-Rhône	600
Yves Vandewalle, député des Yvelines	426
Gérard Voisin, député de Saône-et-Loire	759
<b>Total</b>	<b>15 909</b>

Tableau 4 annexe. Phase de consultation, le forum internet

<b>Forum internet</b>	<b>Nombre d'occurrences</b>
1.-Lutter contre le changement climatique	2 497
2.-Préserver la biodiversité et les ressources naturelles	1 193
3.- Instaurer un environnement respectueux de la santé	1 054
4.- Adopter des modes de production et de consommation durables	1 596
5.- Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance	1 166
6.- Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi	1 277
Déchets	1 274
OGM	1 315
Synthèse des forums	2 840
<b>Total</b>	<b>14 212</b>

*Tableau 5 annexe. Phase de consultation, synthèses des débats en région*

<b>Débats en région</b>	<b>Nombre d'occurrences</b>
Annecy-Le-Vieux, 12-10-2007	5 638
Arras, 15-10-2010	4 522
Aurillac, 8-10-2007	11 825
Besançon, 8-10-2007	5 818
Bourges, 18-10-2007	3 486
Brest, 16-10-2007	8 853
Chalons, 15-10-2007	5 004
Épinal, 19-10-2007	4 569
Fort-de-France*, 18-10-2007	?
La Réunion, 5-10-2007	3 970
Laval, 10-10-2007	7 139
Le Havre, 8-10-2007	2 314
Mulhouse, 18-10-2007	3 777
Nice, 8-10-2007	5 806
Périgueux, 15-10-2007	7 469
Perpignan, 12-10-2007	4 268
Saint-Étienne, 15-10-2007	4 655
Synthèse des débats en région	6 710
<b>Total</b>	<b>95 823</b>

*\* Le compte rendu de la réunion de Fort-de-France n'est pas disponible sur le site officiel du Grenelle de l'environnement.*

*Tableau 6 annexe. Phase de consultation, rapports sur les rapports*

<b>Rapports sur les rapports</b>	<b>Nombre d'occurrences</b>
Rapport de Bettina Laville	13 366
Rapport du rapporteur général, Thierry Tuot	24 511
<b>Total</b>	<b>37 877</b>



*Annexe encadré 1. Citations entre groupes*

**Le rapport du groupe 1** « lutter contre le changement climatique et maîtriser l'énergie » cite le groupe 2 p. 35, p. 79, le groupe 4, p. 7, p. 100, le groupe 5, p. 93 le groupe 6, p. 68, p. 73, p. 88 (x3), p. 90 et l'intergroupe déchets p. 67, p. 90.

**Le rapport du groupe 2** « préserver la biodiversité et les ressources naturelles » cite le groupe 3, p. 103 (x2), le groupe 4, p. 103 (x2), p. 104 (x4), p. 105, p. 108, p. 112, le groupe 5, p. 22, intergroupe déchets, p. 105, intergroupe OG %, p. 103.

**Le rapport du groupe 3** « instaurer un environnement respectueux de la santé », cite le groupe 1, p. 17, p. 34, p. 39, le groupe 4, p. 53.

**Le rapport du groupe 4** « adopter des modes de production et de consommation durables » cite le groupe 1 p. 111, le groupe 2, p. 26, p. 29, p. 31, p. 72, p. 73, p. 83, p. 84, p. 92, p. 161, le groupe 3, p. 23, p. 158, l'intergroupe OGM p. 111, p. 115.

**Le rapport du groupe 5** « construire une démocratie écologique, institutions et gouvernance » ne cite aucun autre groupe.

**Le rapport du groupe 6** « promouvoir des modes de développements écologiques favorables à la compétitivité » cite le groupe 1, p. 8, p. 22, p. 26, p. 27 (x2), p. 28 (x3), p. 29, le groupe 5, p. 20.

**Le rapport de l'intergroupe OGM** cite le groupe 1, p. 16, p. 79, le groupe 3, p. 41, le groupe 4, p. 80, p. 102.

**Le rapport de l'intergroupe Déchets** cite le groupe 3, p. 42, le groupe 6, p. 11.

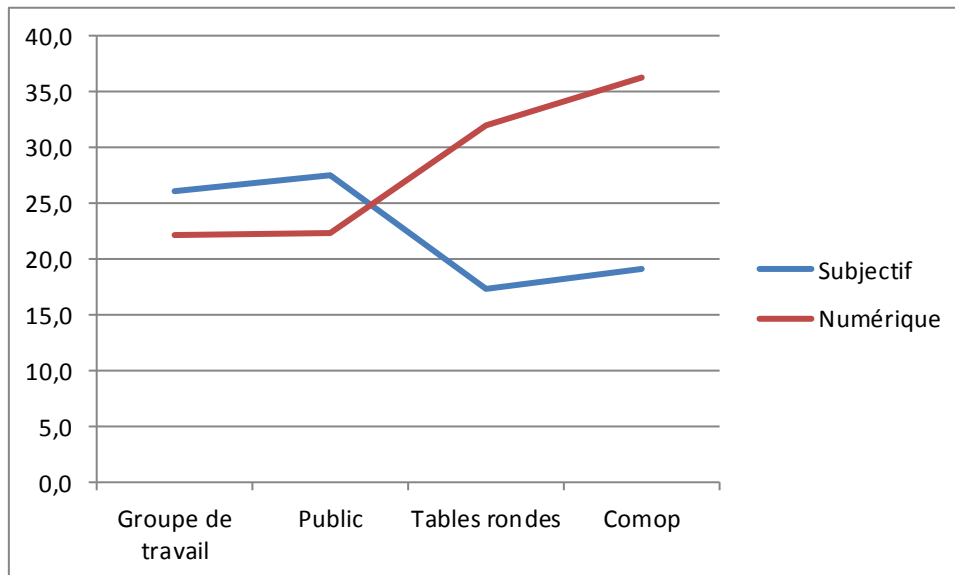
Tableau 7annexe. Fréquence du champ lexical de l'économie dans les Comops (en %)

	économie (0
Climat_31_économie de fonctionnalité	0,00925
Gouv_4_etat exemplaire	0,00156
Climat_2_logement sociaux et renovation urbaine	0,00139
Gouv_34_sensibiliser informer	0,00127
Climat_8_véhicule performant	0,00114
Climat_29-contribution climat energie	0,00105
climat_3_rénovation batiment	0,00050
Gouv_24_institutions et représntativité des acteu	0,00048
Santé_18_bruit	0,00043
Climat_5_fret	0,00038
Climat_15-performance	0,00038
Santé_33_air et atmosphere	0,00035
Gouv_25_entreprise et rse	0,00035
Climat_30_recherche	0,00032
Gouv_21_internet	0,00031
Gouv_28_collectivités exemplaires	0,00023
Climat_1_batiment neuf	0,00023
Climat_9_urbanisme	0,00022
Bio_14_agriculture et alimentation biologique	0,00022
Bio_15_ecophyto	0,00021
Bio_27_outre mer	0,00016
Bio_16_foret	0,00015
Gouv_23_consommation	0,00013
Santé_22_déchets	0,00012
Gouv_26_education ddd	0,00012
Bio_17_eau	0,00010
Climat_10_enr	0,00008
Santé_20_consultation	0,00007
Bio_12_gestion mer et littoral	0,00007
Climat_7_transport	0,00004
Santé_19_veille sanitaire et risque	0,00003
Bio_13_abeille	0,00000
Bio tvb comop	0,00000

Tableau 8 annexe. Répartition des verbes modaux selon les phases

<b>Groupe de travail</b>					
1427	*1043.3025.	34.48	81.09 *	1	devoir.
1428	* 74. 187.	39.57	11.66 *	1	dire.
1429	* 327. 870.	37.59	39.64 *	1	falloir.
1432	* 54. 141.	38.30	6.86 *	1	savoir.
1433	* 97. 166.	58.43	74.83 *	1	vouloir.
<b>Consultation</b>					
1427	* 404.3025.	13.36	25.56 *	1	devoir.
1428	* 36. 187.	19.25	13.29 *	1	dire.
1429	* 231. 870.	26.55	237.43 *	1	falloir.
1430	* 76. 199.	38.19	153.67 *	1	paraître.
1431	* 359.3041.	11.81	3.03 *	1	pouvoir.
1432	* 25. 141.	17.73	6.63 *	1	savoir.
1433	* 35. 166.	21.08	17.57 *	1	vouloir.
<b>Tables Rondes</b>					
<b>Rendez significatif</b>					
<b>Comop</b>					
<b>Rendez significatif</b>					

Graphique 1 annexe. Évolution des types d'adjectifs selon les phases du Grenelle (en %)





### ***3. LES EFFETS DU GRENELLE***



### *3.1 Introduction. Comment penser les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique ? (Charlotte Halpern)*

Ce projet de recherche, dans son volet « effets », propose de considérer le Grenelle de l'environnement comme un dispositif de concertation à part entière, défini de manière large, pour reprendre la terminologie de l'appel d'offre du programme CDE, qui définit la concertation comme « *toutes formes de processus et de procédures, formels ou informels, qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels divers au processus de décision qui ont une incidence possible (négative ou positive) sur l'environnement* »<sup>394</sup>. Cette réflexion s'organise autour de l'hypothèse de travail suivante : le Grenelle de l'environnement, en tant que dispositif de concertation, explique une partie des recompositions en cours dans les formes de représentation des intérêts environnementaux, et au-delà, les recompositions de l'action publique.

Au regard de ces différents éléments, le Grenelle de l'environnement apparaît comme un dispositif de concertation original destiné à éclairer l'action gouvernementale. Bien que le Grenelle s'inscrive dans une tradition classique d'administration consultative, il constitue un processus politique à part entière, dans la mesure où l'élaboration et la mise en œuvre de ce dispositif résultent de logiques de politisation étroitement liées aux cycles de la vie politique nationale<sup>395</sup>. Le processus politique qu'a constitué le Grenelle de l'environnement entre juillet et décembre 2007, ainsi que la poursuite des discussions engagées au sein de comités opérationnels permettent de s'interroger sur le lien entre dispositif de concertation et action publique. Le Grenelle de l'environnement a, de ce point de vue, bénéficié de deux leviers d'action de nature exceptionnelle : la création d'un grand ministère intégré (mai 2007), suivie d'une réforme des services de l'État quelques mois plus tard, et des dispositifs de suivi de la concertation, notamment par le biais de comités opérationnels dont les travaux sont parfois encore en cours.

---

<sup>394</sup> Raphaël Billé et Laurent Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, actes du séminaire trimestriel Concertation, décision et environnement, vol. 1 et 2, [organisé par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, programme de recherche Concertation, décision et environnement], Paris, La Documentation française, 2003.

<sup>395</sup> Nous reviendrons sur cette notion au cœur de l'analyse développée dans les pages suivantes.

Dans ce contexte, la mise en place du Grenelle de l'environnement, en tant que dispositif élargi à un large public, permet aux pouvoirs publics de répondre à ce double enjeu : d'une part mobiliser un large public et d'autre part, rationaliser, coordonner l'action publique. Il s'agit en effet d'un processus politique d'une ampleur sans précédent, dont l'originalité réside dans l'articulation entre une dimension cognitive porteuse d'une conception apolitique de l'environnement et du développement durable et d'une approche pragmatique de leur traitement, et d'une dimension procédurale fondée sur un instrument de coordination caractérisé par sa grande complexité et garantissant l'ouverture successive de différents espaces autonomes. Ainsi, le Grenelle de l'environnement est un dispositif principalement orienté vers l'action, qui favorise l'ouverture successive d'espaces autonomes (groupes de travail, tables rondes, Comops, Comité de suivi). S'inscrivant dans une perspective de résultat, il a été doté dès le départ de dispositifs de suivi spécifiques, visant à institutionnaliser la relation entre les négociations menées au sein du Grenelle et les modalités de leur opérationnalisation. La mise en place de ces dispositifs de suivi constitue l'une des grandes nouveautés de ce dispositif de concertation. Leur analyse permettra de s'interroger sur les effets propres du dispositif de concertation, c'est-à-dire indépendamment des objectifs qui lui ont été assignés par les pouvoirs publics lors de sa création.

S'interroger sur la relation entre Grenelle de l'environnement et action publique pose la question de la coordination de ce dispositif, et des espaces autonomes dont il contribue à l'ouverture, avec une sphère politique basée sur la représentation d'une part<sup>396</sup> et avec les politiques publiques d'autre part, comprises ici à partir de différentes couches de sédimentations d'institutions selon l'idée classique chez les néo-institutionnalistes. En d'autres termes, si de nouveaux instruments sont utilisés, la leçon classique de méthode consiste non pas à s'émerveiller sur les « nouveaux instruments » de la « nouvelle gouvernance » mais au contraire à les mettre en perspective, à travailler sur l'articulation avec les instruments existants et à

---

<sup>396</sup> Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.



tenter d'identifier des critères à l'aune desquels les changements de l'action publique seront évalués<sup>397</sup>.

Par ailleurs, l'analyse de ce dispositif, en tant qu'instrument de coordination, montre les limites des cadres d'analyse existants pour penser l'action publique environnementale. Plusieurs auteurs ont souligné à plusieurs reprises le caractère peu intégré de ce domaine d'action publique et peu structuré par le politique<sup>398</sup>. La singularité de ce domaine d'action publique, voire son caractère inachevé au regard du « modèle français de politiques publiques », caractérisé par la centralité de l'État et le poids des corporatismes sectoriels<sup>399</sup>, a permis de conclure à l'inexistence d'un secteur à proprement parler par rapport à la situation observée dans le domaine des transports et de l'agriculture<sup>400</sup>. L'évolution sur la moyenne durée du domaine de l'environnement et du développement durable montre en effet la faible capacité de structuration des activités et des groupes par l'État et les acteurs publics. Autrement dit, dans ce domaine caractérisé par sa grande complexité, l'entrée par les politiques publiques dispose d'une capacité explicative limitée pour rendre compte de l'évolution des comportements individuels et collectifs<sup>401</sup>. Certains auteurs ont ainsi privilégié des analyses en termes de gouvernance, de réseaux et rhizomes<sup>402</sup> qui permettent de rendre compte des phénomènes de concertation, de coordination et d'intégration des intérêts observés empiriquement. D'autres ont mis l'accent sur la dynamique des problèmes publics, des conflits et controverses<sup>403</sup> et des innovations instrumentales<sup>404</sup> pour expliquer le développement d'une action publique autonome. Ce faisant, ces auteurs ont aussi montré le caractère incrémental des changements

<sup>397</sup> Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, « L'instrument au cœur de l'action : analyse comparée de l'instrumentation des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 61 (1), février 2011, p. 51-78.

<sup>398</sup> Pierre Lascoumes, « Les politiques environnementales », Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 29.

<sup>399</sup> Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 275-297.

<sup>400</sup> Emiliano Grossman et Saurugger, *op. cit.*

<sup>401</sup> Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques en France 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 11.

<sup>402</sup> Yannick Rumpala, « "Développement durable", "Gouvernance" et "Démocratie" : des assemblages discursifs aux repositionnements institutionnels », *Politique et Sociétés*, 28 (2), 2009, p. 69-98.

<sup>403</sup> Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>404</sup> Noemi Podestà et Tommaso Vitale (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno: conflitti locali e innovazione politica, Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Melterni, 2011.

observés ainsi que la robustesse des instruments d'action publique importés de domaines d'intervention préexistants<sup>405</sup>.

La mise en exergue de la singularité des politiques d'environnement et de développement durable constitue cependant un frein pour penser, de manière globale, la capacité d'action de l'État et des acteurs publics dans ce domaine. Cette approche conduit en outre à surestimer la spécificité de ce domaine et limite les tentatives de comparaison entre secteurs pour rendre compte des processus de recomposition des modes de gouvernance<sup>406</sup>. Par ailleurs, l'entrée par les problèmes publics, non spécifique aux analyses développées pour le cas français, a certes permis d'identifier l'émergence (ou la préexistence) de sous-ensembles autonomes (eau, déchets, biodiversité, etc.) pour justifier l'absence de réflexion globale<sup>407</sup>, mais comporte un certain nombre de limites dès lors que l'on s'interroge sur les effets, sur la politique de l'environnement, d'enjeux transversaux comme le développement durable et le changement climatique. Le cas britannique montre pourtant que leur diffusion, dans le cadre de dispositifs de coordination (politique, administrative et budgétaire), peut conduire, sur la moyenne durée, à l'effritement des frontières, voire à la disparition d'un domaine. Sans contester le caractère pluriel *des* politiques environnementales, nous défendons ainsi l'idée selon laquelle une vision globale du pilotage de ce domaine d'action publique peut être développée sur la moyenne durée<sup>408</sup>. Autrement dit, la combinaison entre différents types de régulation et la capacité du politique, définie en termes de mobilisation et d'intégration des intérêts, peut contribuer sur la moyenne durée à l'émergence de modes de gouvernance différenciés<sup>409</sup>.

---

<sup>405</sup> Charlotte Halpern, « L'UE, vecteur d'innovation instrumentale ? : les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement, 1971-2006 », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 89-117.

<sup>406</sup> Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, *op. cit.* ; Oliver Treib, Holger Bähr and Gerda Falkner, "Modes of Governance: towards a Conceptual Clarification", *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 2007, p. 1-20.

<sup>407</sup> Corinne Larrue, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; Martin Jänicke, Philip Kunig und Michael Stitzel, *Umweltpolitik*, Bonn, Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger, 2003 ; Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Jérôme Savary et Frédéric Varone, *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Editions Ruegger, Zürich / Chur, 2010.

<sup>408</sup> Julie Pollard, *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, thèse, science politique, IEP de Paris, 2009, p. 466 et suiv.

<sup>409</sup> Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoires », Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1999.

Cette partie consacrée aux effets s'organise autour de l'idée selon laquelle **le Grenelle de l'environnement est un instrument de concertation original, qui associe une dimension de réorganisation de l'existant à un degré de politisation élevé. Cette combinaison est susceptible de produire des effets à plus long terme sur les formes de production de l'action publique.**

Dans un premier temps, nous reviendrons brièvement sur les apports et les limites de la littérature consacrée aux dispositifs de concertation pour l'analyse de la relation entre Grenelle de l'environnement et action publique. Nous présenterons ensuite le cadre d'analyse que nous avons développé pour ce projet de recherche afin d'analyser les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Dans un second temps, et après avoir rendu compte de la démarche d'enquête mise en œuvre, nous procéderons à l'analyse des effets du Grenelle dans le traitement de quatre enjeux (énergies renouvelables, énergie dans le bâtiment, déchets ménagers et démocratie écologique) sous forme de monographies. Enfin, nous procéderons dans un troisième temps à l'analyse comparée des effets du Grenelle de l'environnement, et montrerons de quelle manière les évolutions en cours contribuent à la recomposition de l'action publique environnementale.

### *3.1.1 Concertation et action publique : apports et limites pour l'analyse du Grenelle de l'environnement*

L'introduction du Grenelle de l'environnement s'inscrit dans un contexte de multiplication et de montée en puissance des dispositifs de concertation dans tous les domaines d'action publique<sup>410</sup>, et plus particulièrement en matière d'environnement et de développement durable<sup>411</sup>. Ces dispositifs reposent sur une conception spécifique du politique et participent au renouvellement des fondements de la légitimité sur la base de formes différenciées de représentation et de participation politique<sup>412</sup>. Sans prétendre passer en revue l'importante littérature de sciences sociales consacrée aux dispositifs de concertation et à la diffusion de la culture de la concertation dans les

---

<sup>410</sup> Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La Démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2011.

<sup>411</sup> Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bernard Hériard-Dubreuil et Rémi Lefebvre (dir.), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007 ; Laurent Mermet et Martine Berlan-Darqué, *Environnement : décider autrement, nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan, 2009.

<sup>412</sup> Voir à ce sujet Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau (dir.), « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participations*, n° 1, 2011, p. 8-347.

politiques environnementales<sup>413</sup>, nous avons entrepris une lecture critique des travaux centrés plus particulièrement sur la relation entre concertation et action publique, afin de voir quels étaient leurs apports et leurs limites pour l'analyse du Grenelle de l'environnement et de ses effets sur l'action publique<sup>414</sup>.

Les travaux consacrés aux dispositifs de concertation introduits dans la politique de l'environnement en France depuis le début des années 1990 montrent que ces dispositifs ont eu des impacts limités sur les formes de production d'action publique<sup>415</sup>. D'une part, les formes de participation du public aux décisions publiques ayant un impact environnemental (enquête publique, commissions particulières de débats public, comités locaux, dispositifs *ad hoc* de consultation, etc.) demeurent assez formelles. D'autre part, les travaux consacrés aux modalités d'opérationnalisation des dispositions prévues par les textes législatifs précédemment mentionnés montrent le caractère non linéaire de ce processus. Enfin, et d'une manière plus générale, les recherches consacrées à ces dispositifs n'apportent que peu de réponses sur le lien entre concertation et action publique.

### 3.1.1.1 *La notion de concertation dans l'analyse de l'action publique*

La notion de concertation n'a fait irruption que récemment, et de manière marginale, dans l'analyse des politiques publiques, pour rendre compte de la diversification des formes de participation politique. Un rapide survol de quelques manuels d'analyse des politiques publiques<sup>416</sup> montre en effet que cette notion est souvent mobilisée sur la base de définitions floues, voire de manière indissociée d'autres notions telles que la délibération et la négociation. Plus précisément, la notion de concertation rend compte d'une forme spécifique de participation politique : l'inclusion croissante d'acteurs non institutionnels (associations, experts, groupes

---

<sup>413</sup> Stéphane Labranche et Philippe Warin, *La « Concertation dans l'environnement » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales*, rapport final, vol. 1, Programme CDE, MEDD, 2006.

<sup>414</sup> Les paragraphes suivants reprennent et développent : Charlotte Halpern, « concertation/négociation/délibération », Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd., 2010.

<sup>415</sup> Voir à ce sujet le dernier rapport du Conseil d'État : Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, rapport public 2011, Paris, La Documentation française, 2011.

<sup>416</sup> Comme en témoignent les manuels d'analyse des politiques publiques et de sociologie politique parus récemment en France et à l'étranger : Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.* ; Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : action publique*, Paris, Armand Colin, 2008 ; Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009 ; Michael Moran, Martin Rein et Robert E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, OUP, 2006.

d'intérêt et citoyens ordinaires) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques par le biais de procédures plus ou moins innovantes (*participatory devices*). Bien que la question de la participation des acteurs et des intérêts sociaux aux politiques publiques ait été présente dès les origines de la sous-discipline, les travaux centrés sur la notion de concertation ont permis d'identifier un certain nombre de questions de recherche qui contribuent aux réflexions en cours dans l'analyse des politiques publiques et à son renouvellement. Ces travaux sont au cœur d'un large et prolifique chantier de recherche qui se donne pour objet de rendre compte de cet « impératif participatif<sup>417</sup> », de ses manifestations, de ses usages et de ses écueils. Parmi ceux-ci, seule une infime partie se donne pour objet d'interroger la relation entre concertation et action publique, cette interrogation se limitant alors à la décision publique. La démarche adoptée est généralement centrée sur les dispositifs eux-mêmes, ce qui présente un certain nombre de limites.

---

<sup>417</sup> Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif participatif », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 17-35. Voir également, dans ce numéro spécial de la revue *Politix*, la contribution de Bernard Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 37-55.

### Éléments de définition

Dans un souci de clarification de la terminologie employée dans ce rapport, nous proposons de distinguer les notions de concertation, délibération et négociation, chacune renvoyant à une certaine conception de la participation politique et constituant autant de modalités de décision collective, fondées sur un modèle de légitimité spécifique. Chacune s'inscrit dans la lignée de questionnements et de corpus de littérature distincts, parfois très anciens, dont la prise en compte incite à un usage distancié<sup>418</sup>.

Plus précisément, **la négociation** (*négociation*) renvoie au rôle des intérêts dans l'élaboration de la décision publique, conçue comme une forme d'agrégation des intérêts publics et privés, comme un marchandage entre des intérêts en concurrence<sup>419</sup>.

À l'inverse, **la délibération** (*délibération*) constitue une procédure d'accord alternative ou complémentaire à la négociation, un mode de décision collective dans lequel la participation du plus grand nombre et l'exigence de consensus accroissent la qualité et la légitimité de la décision<sup>420</sup>. Cette notion s'inscrit dans une tradition philosophique ancienne, et renvoie, dans son acception courante, aux travaux de Jürgen Habermas sous forme de troisième voie entre représentation et participation.

Enfin, **la concertation** (*concertation*) constitue un moyen d'action pour anticiper et / ou résoudre les situations de conflit dans l'action publique, soit entre acteurs publics et acteurs privés ou entre partenaires sociaux dans les théories de la régulation économique<sup>421</sup>, soit entre acteurs publics, professionnels et citoyens ordinaires dans la sociologie des controverses<sup>422</sup>.

### *Une réflexion classique sur la participation politique des intérêts sociaux à l'élaboration de l'action publique*

Dans la lignée des sociologies des groupes d'intérêt et de la décision, l'analyse des politiques publiques s'interroge sur le rôle joué par l'ouverture d'espaces formels et/ou informels, ponctuels et/ou permanents de représentation des intérêts sociaux organisés, qu'il s'agisse d'intérêts socio-économiques ou de groupes sociaux spécifiques, et rassemblés sous le terme de « société civile organisée<sup>423</sup> ». L'attention porte cependant moins sur les organisations elles-mêmes que sur les rapports de force entre des intérêts sociaux organisés et les acteurs publics à l'intérieur et hors de ces espaces de négociation. Malgré les différences qui caractérisent ces modèles de représentation des intérêts, ainsi que les risques en termes de confiscation des pouvoirs dont ils sont porteurs<sup>424</sup>, ces espaces de négociation plus ou moins formalisés

<sup>418</sup> Bernard Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 37-55.

<sup>419</sup> Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44 (2), avril 1994, p. 187-256.

<sup>420</sup> Outre le texte de Bernard Manin précédemment cité, voir également le récent numéro spécial de la revue *Raisons politiques* : Yves Sintomer et Julien Talpin (dir.), « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, 2 (42), 2011, p. 5-158.

<sup>421</sup> Angelo Picchieri, « Concertation and Local development », *International Journal of Urban and Regional Research*, 4 (26), 2002, p. 689-706.

<sup>422</sup> Michel Callon et al., *op. cit.*

<sup>423</sup> Sur cette notion, voir l'excellente discussion de Sandra Kröger, "Nothing but consultation : the place of organised civil society in EU policy-making accross policies", *European Governance Papers (EUROGOV)* n°C-08-03, 2008 ; Bruno Jobert and Beate Kohler-Koch (eds), *Changing Images of Civil Society: from Protest to Governance*, London, Routledge, 2008.

<sup>424</sup> Marie-Hélène Bacqué et al., *op. cit.*

contribuent à l'émergence d'un ensemble de règles, de procédures et de normes formelles et informelles qui constituent autant d'institutions qui structurent les processus d'agrégation des intérêts et de résolution des conflits.

*Un renouvellement des interrogations en termes de concertation à la suite de la diversification des formes de participation politique*

Plus récemment, le recours croissant à la notion de concertation pour analyser les dynamiques de l'action publique permet aussi de rendre compte de l'inclusion de citoyens ordinaires, d'intérêts latents et/ou faiblement organisés dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Deux évolutions sont mises en exergue dans la littérature.

La première concerne la diversification des formes de participation politique, qui s'accompagne d'une banalisation du recours à la protestation dans les mobilisations centrées sur les politiques publiques<sup>425</sup>. Ce phénomène a tout d'abord été analysé dans le cadre des réflexions sur les « nouveaux » mouvements sociaux, et plus récemment sur l'évolution des formes de l'action collective. Mais sa prise en compte a progressivement évolué vers une réflexion sur les effets des mobilisations portées par des acteurs hétérogènes et des intérêts faiblement organisés sur les dynamiques de l'action publique<sup>426</sup>. Ainsi, ces mobilisations contribuent directement à la transformation du rapport État-société. Tout d'abord, ces modes d'expression alternatifs, mais complémentaires aux formes de participation politique fondées sur la représentation, s'appuient sur des groupes issus de la société civile pour porter ces demandes sociales sur la scène politique<sup>427</sup>. Ensuite, ces mobilisations mettent en cause le rôle des experts et, d'une manière plus générale, de formes de production de l'expertise fondées sur la compétence professionnelle (enseignants, médecins,

---

<sup>425</sup> Nous faisons ici référence aux mobilisations centrées sur les *policy outcomes*, que distingue Charles Tilly, et qui recouvrent l'ensemble des revendications portant sur les politiques publiques et leurs effets. Ce type de mobilisation se distingue des revendications identitaires et statutaires : voir Charles Tilly et Sidney Tarrow, *Politique(s) du conflit : de la grève à la révolution*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

<sup>426</sup> Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 701-722.

<sup>427</sup> Gérard Grunberg et Nonna Mayer, « Démocratie représentative, démocratie participative », Pascal Perrineau (dir.), *Le Désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 215-230 ; Sandrine Rui, *La Démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

urbanistes, ingénieurs, etc.<sup>428</sup>). Enfin, ces mobilisations dénoncent la sectorisation des problèmes, perçue comme une source de cloisonnement, d'opacité et d'irréversibilité dans la gestion des risques et la planification des grands projets d'infrastructures de transport<sup>429</sup>. Progressivement, ces mobilisations ont nourri l'émergence puis la reconnaissance d'une troisième forme d'expertise centrée sur la figure du profane et de savoirs d'usage<sup>430</sup>.

Ces revendications en termes de participation politique ont aussi bénéficié des opportunités offertes par la multiplication des accès au processus décisionnel à tous les niveaux de gouvernement, qui constitue la seconde évolution mise en exergue dans la littérature<sup>431</sup>. La reconnaissance du droit à l'information a accéléré l'ouverture d'espaces de participation supplémentaires en marge des espaces fondés sur la représentation<sup>432</sup>. L'opérationnalisation de ce principe juridique a donné lieu à la floraison d'expériences et de dispositifs, comme autant de réponses apportées par les pouvoirs publics à cet « impératif participatif », notamment dans des domaines caractérisés par un degré élevé d'incertitude (environnement, santé et risques) et/ou par leur forte incidence territoriale (transports, énergie et aménagement urbain). Ces expériences varient tant du point de vue de leur statut juridique (formel/informel), du public concerné (citoyens ordinaires/société civile organisée), des modalités de sélection (tirage au sort, résidents, détenteurs d'un intérêt à agir, usagers, etc.) que des formes d'organisation. Rassemblés par un même intérêt pour l'analyse de ces dispositifs, leurs manifestations, leurs usages et leurs écueils, des travaux détaillés, comparatifs et (souvent) collectifs, ont permis de documenter précisément tout ou partie de ce phénomène à partir d'une réflexion centrée sur les dispositifs eux-mêmes<sup>433</sup>.

---

<sup>428</sup> Franck Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>429</sup> Dorothy Nelkin (ed.), *Controversy: Politics of Technical Decisions*, 3<sup>rd</sup> ed., 1992 ; voir aussi la gestion des déchets nucléaires : Yannick Barthe, *Le Pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.

<sup>430</sup> Patrick Hassenteufel, *op. cit.*, p. 201-212. De nombreux travaux ont été consacrés à l'expertise profane, voir la synthèse de Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik, *Le Profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.

<sup>431</sup> Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

<sup>432</sup> Dominique Bourg et Daniel Boy, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Éditions Charles Leopold Mayer/Descartes & Cie, 2005.

<sup>433</sup> Marie-Hélène Bacqué et al., *op. cit.* ; Martine Revel et al., *op. cit.* ; voir également le numéro spécial « Dispositifs participatifs », *Politix*, 19 (75), 2006, p. 1-162.



Constituant autant de moyens mis au service de l'avènement d'une démocratie du public, ces instruments de type informatif et communicationnel ont contribué à l'émergence d'espaces publics relativement autonomes et dont les modalités d'articulation avec une sphère politique fondée sur la représentation restent très largement à explorer<sup>434</sup>. Cela étant, ce foisonnement d'expériences à géométrie variable, largement fondé sur des questions empiriques, contribue à l'instabilité de la notion de concertation, qui reste définie dans l'action et dont les usages restent empreints d'une certaine normativité.

### *3.1.1.2 Apports et limites pour l'analyse de la relation entre concertation et action publique*

Ces analyses centrées sur les dispositifs de concertation eux-mêmes renouvellent en partie les hypothèses de l'analyse des politiques publiques. Une partie de ces auteurs initie une réflexion sur les usages politiques de la concertation, en lien avec la transformation des formes de légitimation de l'action publique et du rôle du politique dans sa capacité à arbitrer les conflits<sup>435</sup>. D'autres s'interrogent sur les effets structurants de ces dispositifs sur les dynamiques de l'action publique, en termes d'institutionnalisation du dispositif, de recomposition des logiques de l'action publique et de l'action collective, bien que, dans leur grande majorité, ces dispositifs se caractérisent par leur caractère récent ou expérimental. De ce point de vue, les conclusions des travaux consacrés aux dispositifs d'information et de participation introduits dans la politique de l'environnement en France à partir de 1995<sup>436</sup> montrent que ces dispositifs ont eu des impacts souvent plus limités que ce qui était attendu<sup>437</sup>.

#### *Des dispositifs aux impacts plus limités que prévu*

D'une part, les formes de participation du public aux décisions publiques ayant un impact environnemental (enquête publique, commissions particulières de débats public, comités locaux, dispositifs *ad hoc* de consultation, etc.) demeurent

---

<sup>434</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*

<sup>435</sup> Cécile Blatrix, « Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 15 (57), 1<sup>er</sup> trimestre 2002, p. 79-102.

<sup>436</sup> Nous faisons ici référence à la loi Barnier (2 février 1995) et à la loi sur la démocratie de proximité (27 février 2002), ainsi qu'à l'inscription des principes d'information et de participation dans l'article 7 de la Constitution (février 2005).

<sup>437</sup> Pierre-Benoît Joly et Claire Marris, « La participation contre la mobilisation ? : une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, 10 (2), 2003, p. 13-43.

assez formelles. Ainsi, ces dispositifs sont très largement orientés vers l'action politique, ce qui explique que d'importantes contraintes pèsent sur la délibération et freinent l'évolution des préférences et des intérêts des individus en présence tout en justifiant la poursuite d'autres répertoires d'action en dehors des espaces ouverts par les dispositifs participatifs (activités de pression, protestation, juridicisation, etc.). Dans de nombreux cas, l'apport de la concertation porte plus sur les modalités d'opérationnalisation et de mise en œuvre de la décision publique que sur les formes de son élaboration elle-même. Autrement dit, les effets liés à la concertation sont ponctuels et en lien direct avec la décision, le projet ou la mesure incriminés, mais sans forcément produire d'effets en termes de représentation des intérêts issus de la société civile dans les décisions ultérieures. De ce point de vue, les expériences visant à la formalisation du débat public permettent d'envisager des effets à plus long terme sur les structures de la décision publique. L'expérience menée au Québec dans le cadre du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) depuis 1978 se prête particulièrement à ce type de questionnements compte tenu de l'ancienneté de ce dispositif de concertation et de son institutionnalisation sur la moyenne durée pour les projets et les politiques publiques à forte incidence environnementale<sup>438</sup>. Les travaux consacrés au BAPE sur la longue durée permettent de distinguer les effets propres au dispositif de ceux relevant du contexte politique ou du secteur de politique publique concernés<sup>439</sup>.

D'autre part, les travaux consacrés aux modalités d'opérationnalisation des dispositions prévues par les textes législatifs précédemment mentionnés montrent le caractère non linéaire de ce processus. L'exemple de la loi Barnier, et plus particulièrement la création de la Commission nationale du débat public (CNDP), rendent compte d'un phénomène largement étudié par l'analyse des politiques publiques<sup>440</sup>. Ainsi, les débats ayant porté sur la définition des modalités de fonctionnement de cette instance (statut, composition et compétences) ont offert l'opportunité aux différents acteurs institutionnels intéressés à ce processus (parlementaires, hauts fonctionnaires des différents ministères concernés, etc.) de

---

<sup>438</sup> Mario Gauthier, Louis Simard, Martine Revel et al., *op. cit.*, p. 78-91.

<sup>439</sup> Mario Gauthier et Louis Simard, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, un grand témoin des transformations de l'action publique environnementale », Contribution à la ST 41 « De la protection de la nature au développement durable », 10<sup>e</sup> congrès de l'AFSP, Grenoble 2009.

<sup>440</sup> Pour une synthèse, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*, p. 25-44.

développer des activités de pression pour en influencer l'issue<sup>441</sup>. Les analyses effectuées dans d'autres secteurs, comme celui des risques sanitaires, ont aussi identifié le caractère non linéaire de la relation entre les dispositions prévues par les textes législatifs et réglementaires (comme la création d'agences) et les modalités de leur opérationnalisation<sup>442</sup>. En d'autres termes, la coordination entre les espaces de concertation ouverts par ces dispositifs avec une sphère politique basée sur la représentation d'une part, et avec les modalités de leur mise en œuvre d'autre part.

### 3.1.2 *Quelles leçons pour l'analyse des effets du Grenelle sur l'action publique ?*

La lecture de ces travaux permet ainsi d'identifier plusieurs écueils dans l'analyse de la relation entre dispositifs de concertation et action publique, dont la prise en compte contribue au développement d'un cadre d'analyse du Grenelle de l'environnement et de ses effets.

La rhétorique de l'innovation qui entoure ces dispositifs participatifs conduit à surestimer leur rôle dans les processus de changement de l'action publique, alors qu'il s'agit dans un grand nombre de cas de recyclage d'expériences et de réagencement des priorités et des budgets<sup>443</sup>. La complexité inhérente à ce dispositif de concertation, associée à un degré élevé de politisation, peut également être source d'inertie et générer des effets propres qui structurent la recomposition des formes de production de l'action publique environnementale. Ainsi, certains dossiers, comme celui des OGM, de l'eau ou encore du nucléaire, ont été ignorés ou laissés en suspens lors du Grenelle. Cela peut ainsi s'expliquer en raison de facteurs externes, comme la hiérarchie des priorités gouvernementales, de la résistance de certains acteurs institutionnels ou groupes d'intérêt sectoriels, ou encore de la faible capacité de pression des acteurs associatifs.

Mais des facteurs internes, tenant principalement aux règles et aux procédures de fonctionnement de ce dispositif, peuvent aussi expliquer qu'une certaine étanchéité

---

<sup>441</sup> Cécile Blatrix, « La loi Barnier et le débat public : quelle place pour les associations ? », *Écologie politique*, n° 21, 1997, p. 77-92.

<sup>442</sup> Olivier Borraz et Claude Gilbert, « Quand l'État prend des risques », Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1 : la France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 337-357.

<sup>443</sup> Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. Sur la notion d'innovation institutionnelle, voir l'ouvrage collectif : Noemi Podestà e Tommaso Vitale (a cura di), *Dalla Proposta alla protesta, e ritorno, Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Melterni, 2011.

ait été maintenue entre les différentes phases du processus. L'on pense ici plus particulièrement aux courroies de transmission ayant permis que les discussions, les points de désaccords ou encore les solutions élaborées au sein de groupes de travail thématiques soient ensuite relayées dans le cadre des tables rondes. Ou encore à la manière dont les solutions proposées seront opérationnalisées par la suite dans le cadre de politiques publiques spécifiques. Plus largement, cela pose la question de la coordination interne au dispositif de concertation que constitue le Grenelle et de ses effets à plus long terme sur les politiques publiques.

Le second écueil concerne le lien entre ces dispositifs participatifs et la décision publique, et entre ces dispositifs et les procédures de vote, qui reste très largement inexploré dans des analyses principalement centrées sur un dispositif spécifique et ses effets à court terme<sup>444</sup>. Pour penser la relation entre ces espaces relativement autonomes et régis par des règles distinctes, Philippe Urfalino propose de s'interroger sur les formes de la décision, identifiées à partir de l'analyse des contraintes qui pèsent sur l'action en distinguant les situations dans lesquelles les contraintes de l'action ne pèsent pas directement sur l'élaboration de choix collectifs des situations dans lesquelles les contraintes de l'action pèsent directement sur les choix collectifs<sup>445</sup>. Dans le premier cas, le choix collectif passe par la délibération, car au cours de la discussion, les préférences des participants se forment et évoluent<sup>446</sup> : cette première analyse rompt avec une approche de la décision en termes de rapports de force agréant des préférences fixées *a priori*. Dans le second cas, le choix collectif est un choix réalisé en vue de l'action.

Cette distinction paraît particulièrement utile pour rendre compte de l'évolution des débats dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Les règles et procédures caractérisant le dispositif ont-elles permis l'instauration d'un espace de

---

<sup>444</sup> Charlotte Halpern, *La Décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés*, thèse de doctorat, IEP de Paris, Paris, 2006.

<sup>445</sup> La troisième situation, celle des choix tragiques, ne sera pas développée ici. Brièvement, il s'agit de « *comparer entre les options alternatives de choix quand plusieurs principes contradictoires et également impératifs entrent en considération* », p. 14 ; Philippe Urfalino, « La délibération et la dimension normative de la décision collective », Jacques Commaille, Laurence Dumoulin et Cécile Robert (dir.), *La Juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010.

<sup>446</sup> Jon Elster, *op. cit.* Cette situation semble être adaptée à l'exemple des conférences de consensus, dans la mesure où leurs conclusions ne présentent pas un caractère contraignant pour le décideur : Daniel Boy, Dominique Donnet Kamel et Philippe Roqueplo, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), 2000, p. 779-809.

débat autonome ? Comment les différents individus en présence ont-ils privilégié certains enjeux, certaines solutions au traitement de ces enjeux ? Leur position a-t-elle évolué dans le cadre de la discussion collective ? Quelles variations peut-on observer d'un groupe de recherche à l'autre ? Les individus en présence ont-ils mené, en parallèle du Grenelle de l'environnement, d'autres formes de représentation de leurs intérêts comme, par exemple, des activités de pression (*lobbying*) ou de protestation ? Ainsi, il semble que les discussions aient oscillé, en fonction des groupes, de leur composition, des individus présents, mais aussi des enjeux considérés, entre une logique de délibération permettant l'émergence de choix collectifs non directement réalisés en vue de l'action, et une logique de négociation, permettant l'ajustement progressif des préférences en vue de l'adoption d'un choix collectif réalisé en vue de l'action qui laisse de côté les enjeux les plus conflictuels.

Enfin, troisième écueil, une certaine fascination pour ces dispositifs participatifs a conduit à l'autonomisation progressive de ce champ, tandis que peu de travaux s'interrogent sur l'articulation entre ces dispositifs et des formes anciennes de mobilisation et de représentation des intérêts, et en particulier, des logiques sectorielles et/ou partisans, dans l'élaboration des politiques publiques ou dans le renouvellement des formes de gouvernement. Le Grenelle de l'environnement, qui combine différentes modalités d'interventions publiques (une phase de délibération, une phase de négociation sectorielle et une phase de négociation politique), répond de ce point de vue à une volonté politique de coordination de l'action publique en matière d'environnement et de développement durable et d'intégration des enjeux économiques, sociaux et écologiques. L'analyse des effets du Grenelle de l'environnement invite tant à se pencher sur l'origine de ce dispositif, et en particulier sur les logiques ayant conduit à son introduction au début de l'été 2007, sur sa mise en œuvre effective dans le cadre d'une phase de concertation (groupes de recherche), de négociation politiques (tables rondes) et sectorielles (Comops), et enfin sur les modalités d'opérationnalisation au cours de la phase parlementaire (lois Grenelle 1 et 2). En outre, le Grenelle de l'environnement étant un dispositif principalement orienté vers l'action, il a été doté dès le départ de dispositifs de suivi spécifiques, visant à institutionnaliser la relation entre les négociations menées au sein du Grenelle et les

modalités de leur opérationnalisation<sup>447</sup>. La phase IV du Grenelle de l'environnement a ainsi donné lieu à la mise en place d'un comité de suivi, de trente-trois chantiers opérationnels, organisés sur une base thématique<sup>448</sup>, et d'un rendez-vous annuel de bilan. La mise en place de ces dispositifs de suivi constitue l'une des grandes nouveautés de ce dispositif de concertation. Leur analyse permettra de s'interroger sur les effets propres du dispositif de concertation, c'est-à-dire indépendamment des objectifs qui lui ont été assignés par les pouvoirs publics lors de sa création.

### 3.1.3 Cadre d'analyse et démarche de recherche

L'identification des écueils précédemment mentionnés soulève un certain nombre d'interrogations, qui contribuent au développement d'un cadre d'analyse du Grenelle de l'environnement : des interrogations liées à la temporalité dans l'analyse des phénomènes politiques, à l'articulation entre logiques de politisation/dépolitisation, et enfin, à l'analyse du changement dans les politiques publiques.

La relation entre les dispositifs de concertation et de leurs effets soulève la question de la *temporalité dans l'analyse des phénomènes politiques*<sup>449</sup>. Le défrichage, certes non exhaustif, de la littérature montre les limites d'une temporalité courte, centrée sur le dispositif ou la durée du conflit, pour rendre compte de leurs effets sur l'action publique. La réintégration du temps long permet *a contrario* de relativiser les réussites et les échecs attribués trop rapidement à un dispositif. Leur introduction survient parfois au terme d'un long processus de cristallisation des intérêts, des pratiques et des attentes. Cette introduction peut être assimilée à un choc exogène susceptible d'accélérer le rythme de changement de l'action publique<sup>450</sup>. Cette introduction peut enfin influencer les paramètres d'un changement de l'action publique en cours comme le montre la sociologie de l'innovation<sup>451</sup>.

Une seconde interrogation porte sur *l'articulation entre des logiques de politisation/dépolitisation* qui structurent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de

---

<sup>447</sup> Pierre Lascoumes, « Leviers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable », *Regards sur l'Actualité*, n° 338, février 2008, p. 37-58.

<sup>448</sup> Pour une liste de ces chantiers opérationnels, voir :

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique129>

<sup>449</sup> Charlotte Halpern et Claire Dupuy, *op. cit.*, p. 716.

<sup>450</sup> Alec Stone Sweet, Wayne Standholtz and Neil Fligstein (eds), *The Institutionalisation of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

<sup>451</sup> Charlotte Halpern, « Institutional change through innovation », *Environment and Planning C: Government and Planning*, 23 (5), 2005, p. 697-713.

ce dispositif. Cette notion est définie ici comme un processus de requalification des activités sociales par un groupe d'acteurs, qui « *résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités*<sup>452</sup> ». À la fois sources d'incertitudes et de soumission des problèmes publics aux règles spécifiques qui caractérisent le champ politique ou un secteur donné, ces logiques de politisation/dépolitisation introduisent des contraintes supplémentaires lors de l'introduction et de la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Elles structurent par exemple les formes de mise à l'agenda, ou encore les processus de problématisation des enjeux concernés, et à plus long terme, leurs effets sur l'action publique.

Une dernière interrogation porte sur le *changement de l'action publique*. Les travaux consacrés à la construction des problèmes sociaux, à la mise sur l'agenda ou encore à la mise en œuvre des politiques publiques ont montré que les mobilisations politiques et sociales, dont le Grenelle de l'environnement constitue le produit, sont susceptibles de produire des effets pour l'action publique, même si ces auteurs ne se sont pas intéressés aux mécanismes à travers lesquels ces effets opéraient. En mettant l'accent sur le changement *dans* les politiques publiques, plutôt que sur le changement *de* politiques publiques, il est en effet possible d'identifier les mécanismes de recomposition des formes de production et de mise en œuvre de l'action publique, comme par exemple les mécanismes d'institutionnalisation, d'hybridation ou encore d'apprentissage collectifs et individuels<sup>453</sup>.

Le cadre d'analyse développé au cours des derniers mois permet d'intégrer les interrogations qui viennent d'être soulevées pour explorer la relation entre Grenelle de l'environnement et recomposition de l'action publique.

Il s'agit tout d'abord de considérer le Grenelle de l'environnement dans sa globalité, c'est-à-dire de ne pas restreindre l'analyse à la seule phase de concertation menée au cours de l'été 2007 mais de tenir compte également des étapes suivantes. Le Grenelle de l'environnement est en effet un dispositif complexe, doté dès le départ de dispositifs de suivi spécifiques, visant à institutionnaliser la relation entre les

---

<sup>452</sup> Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 360.

<sup>453</sup> Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To Change or not to Change? : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

négociations menées au sein du Grenelle et les modalités de leur opérationnalisation. L'analyse des différents espaces ouverts successivement dans le cadre du Grenelle de l'environnement permettra de s'interroger sur les effets propres du dispositif de concertation, c'est-à-dire indépendamment des objectifs qui lui ont été assignés par les pouvoirs publics lors de sa création.

Dans la lignée des travaux consacrés aux instruments d'action publique, nous proposons ainsi de distinguer les effets propres à l'instrument de leurs effets politiques<sup>454</sup>. En d'autres termes, et au-delà de la mise en scène de la décision, le politique s'analyse aussi à partir d'institutions et d'organisations, à partir des activités des gouvernements et notamment des politiques publiques comme des modalités de leur mise en œuvre, et à partir d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards<sup>455</sup>. Ces dimensions sont parfois techniques et souvent dissociées du jeu politique. Les logiques à l'œuvre lors du choix et de la sélection de ces modalités d'instrumentation de l'action publique, comme pour d'autres processus de mise en œuvre ou d'évaluation, sont pourtant profondément politiques tant dans leur élaboration que dans leurs effets dans la mesure où ils contribuent à organiser les relations de pouvoir, à restructurer les clientèles<sup>456</sup>.

Nous nous attacherons ainsi à combiner l'analyse du Grenelle de l'environnement en tant que dispositif original et du Grenelle de l'environnement comme processus politique d'une ampleur sans précédent. Concernant le Grenelle de l'environnement lui-même, trois éléments seront plus particulièrement développés :

1. Les règles et les procédures encadrant la participation au Grenelle et les négociations ont-elles permis aux groupes de travail de jouer le rôle de courroie de transmission entre la phase de concertation et la phase d'élaboration des politiques publiques ? Et si oui, à travers quels mécanismes ?
2. Dans quelle mesure ces groupes de travail contribuent-ils à institutionnaliser la recomposition des configurations d'acteurs qui avaient émergé dans le cadre du Grenelle ?

---

<sup>454</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 15. Pour une analyse comparée d'un même instrument, le Mainstreaming, dans trois secteurs d'action publique (genre, environnement, urbain), voir : Charlotte Halpern, Sophie Jacquot and Patrick Le Galès, "Mainstreaming, a Hero of Lost Causes", papier présenté lors du X<sup>e</sup> congrès de l'AFSP/ST 20, 7-9 septembre 2009.

<sup>455</sup> *Ibid.*

<sup>456</sup> Patrick Hassenteufel, *op. cit.*



3. Par quel biais ces mesures ont-elles été opérationnalisées : par la voie législative et réglementaire (lois, décrets, débats législatifs) ? Par le biais de décisions politiques ponctuelles, comme le montrent des exemples récents sur les OGM, les pesticides, certains grands projets d'infrastructure (autoroutes<sup>457</sup>, lignes TGV à l'horizon 2020), ou encore l'agriculture biologique ?

Le choix d'une approche visant à resituer le Grenelle de l'environnement dans une perspective de moyenne durée permet ensuite d'appréhender la question des effets de la concertation sur les politiques publiques et les formes de production de l'action publique. En centrant l'analyse sur l'évolution des relations entre les acteurs, les institutions et les représentations dans le cadre de la concertation, il est ainsi possible d'identifier certains mécanismes d'hybridation entre des formes anciennes et nouvelles d'intégration des intérêts qui alimentent un processus de changement *dans* les politiques publiques. En d'autres termes, et pour appréhender ses effets sur l'action publique, le Grenelle de l'environnement sera considéré comme une variable intermédiaire qui structure les paramètres de l'action publique selon des degrés variables en fonction des enjeux considérés (logique sectorielle) et de leur politisation (logique politique).

Nous avons ainsi privilégié une approche dynamique de la concertation et de ses effets pour appréhender la relation instaurée entre les formes de mobilisation des intérêts (acteurs), de construction des problèmes sociaux (représentations) et d'instrumentation des objectifs considérés (institutions) dans le cadre du Grenelle de l'environnement. À partir de la distinction proposée par Philippe Urfalino en fonction des contraintes qui pèsent sur le choix collectif, nous proposons d'analyser la trajectoire des enjeux, des solutions proposées pour leur prise en charge, et les formes d'intégration des intérêts en présence afin d'analyser de manière dynamique la relation réflexion – choix – action. Cette analyse des débats menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement permet ainsi d'identifier l'articulation entre les logiques de l'action collective et celles des choix collectifs. Au-delà des formes de mobilisation et de représentation des intérêts privilégiées par les protagonistes de ce processus politique dans un cadre de ressources et de contraintes contextualisés, l'implication dans le dispositif peut conduire à la convergence de ces intérêts et

---

<sup>457</sup> Par exemple l'autoroute A65 entre Toulouse et Bordeaux ou le contournement autoroutier Strasbourg-Ouest.

préférences vers une solution commune, à la production de règles et de procédures stables favorables à l'établissement d'une confiance mutuelle, et à une construction alternative du problème initialement posé<sup>458</sup>.

Cette trajectoire peut être reconstruite de manière systématique à travers la confrontation de différents types de sources (documents de travail produits dans le cadre du Grenelle, entretiens semi-directifs, documents finaux, etc.). Cette approche des choix collectifs permet en outre de mettre en évidence les mécanismes d'ajustement progressif des intérêts, d'émergence d'entrepreneurs de l'action collective (*skilled social actor*)<sup>459</sup>, et enfin de procédures garantissant la coopération mutuelle. Enfin, nous nous interrogeons également sur la mise en évidence des irréversibilités qui pèsent sur l'action, en distinguant les irréversibilités construites volontairement de celles subies par les acteurs. À partir des travaux de psychosociologie consacrés à l'étude des décisions sur des projets d'aménagement urbain, Philippe Urfalino met en évidence des effets d'engrenage collectif. Bien que tous les acteurs engagés dans le projet sachent qu'il sera voué à l'échec, ils se sont trop investis pour faire marche arrière<sup>460</sup>. À ceux-là s'ajoutent des effets d'engagement : les individus tendent à répéter leur choix initial. Ces effets structurants pour l'action collective expliquent en partie les cas exemplaires de décisions absurdes<sup>461</sup>.

Plus concrètement, cette deuxième étape permet de répondre aux questions suivantes : Assiste-t-on au maintien d'alliances sur une base sectorielle ? Dans cette perspective, on peut estimer que cette courroie de transmission fonctionnerait comme un filtre, c'est-à-dire qu'elle permettrait aux acteurs sectoriels de bloquer ou de freiner le principe d'intégration des enjeux économiques, sociaux et écologiques. Assiste-t-on au contraire, en fonction des thèmes, à l'émergence de coalitions d'acteurs hétérogènes associant les acteurs environnementaux et les acteurs non environnementaux ? Dans cette perspective, on peut estimer que les acteurs sectoriels, pour diverses raisons (conflits internes, accélération de la transposition de la

---

<sup>458</sup> Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>459</sup> Neil Fligstein définit la notion de *skilled social actor* comme : "those who find ways to induce co-operation amongst disparate individuals or groups by helping them to form stable conceptions of roles and identity", voir Stone Sweet et al., 2001, *op. cit.*, p. 11.

<sup>460</sup> Philippe Urfalino, « Décisions, actions et jeux : le cas des grands travaux parisiens », *Villes en parallèle*, n° 20-21, 1994, p. 262-285.

<sup>461</sup> Christian Morel, *Les Décisions absurdes : sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Paris, Gallimard, 2002.

réglementation européenne, restrictions budgétaires, etc.), se sont associés à des acteurs environnementaux (associations, ONG, etc.) pour promouvoir la redéfinition des problèmes et l'adoption de solutions alternatives.

Troisième élément constitutif de la méthode développée dans le cadre de ce volet « effets » : l'approche comparée entre quatre enjeux (énergies renouvelables, déchets ménagers, énergie dans le bâtiment et démocratie écologique)<sup>462</sup>. La comparaison permet tout d'abord de resituer le traitement de ces enjeux dans le cadre du Grenelle de l'environnement dans une perspective de moyenne durée. Ces trois enjeux se caractérisent en effet par des formes et de degrés de prise en charge spécifiques, qu'il s'agisse de leur intégration au sein de politiques publiques aux frontières stabilisées et du degré de conflictualité qui caractérise les modalités de leur prise en charge. L'approche comparative permet en outre de s'interroger sur l'émergence, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, de processus d'apprentissages collectifs et individuels et de processus d'institutionnalisation des ajustements survenus dans le cadre des espaces de discussion ouverts par le Grenelle de l'environnement.

À partir de l'identification des modalités de traitement de ces dossiers au sein du Grenelle et des enjeux que posent leur traitement spécifique dans le cadre de politiques publiques sectorielles, nous nous poserons les questions suivantes : 1) Quel a été le rôle de la concertation en terme de renouvellement des mesures préconisées pour le traitement de ces enjeux : alternatives ? Transposition de la réglementation européenne ? Recyclage de mesures anciennes ? 2) Peut-on identifier des « dépendances au sentier institutionnel » propres à ces sous-secteurs de politiques publiques ayant contraint la capacité de la concertation en terme de renouvellement des mesures préconisées pour le traitement de ces enjeux ? 3) En quoi le degré d'intégration et de stabilité des configurations d'acteurs identifiées (acteurs sectoriels et acteurs environnementaux) a-t-il contraint le renouvellement des mesures préconisées pour le traitement de ces enjeux ?

---

<sup>462</sup> Compte tenu de l'état d'avancement de notre travail, nous nous consacrerons essentiellement à l'énergie dans le bâtiment (voir la contribution de Julie Pollard) et, dans une moindre mesure, aux déchets ménagers.

Enfin, l'analyse comparée du traitement de ces trois enjeux dans le cadre du Grenelle de l'environnement permet d'envisager l'analyse des effets de ce dispositif sur l'action publique. Serons-nous en mesure d'identifier des effets politiques similaires dans les trois enjeux considérés, le Grenelle de l'environnement pouvant alors être considéré comme la principale variable explicative des transformations observées ? Ou alors les résultats observés s'expliquent-ils principalement par d'autres logiques, comme les politiques publiques ou le jeu politique, le Grenelle de l'environnement intervenant alors au titre de variable intermédiaire aux effets structurants sur les paramètres d'une transformation en cours ?

Cet état des lieux de la littérature, ainsi que les éléments caractéristiques du Grenelle de l'environnement en tant qu'instrument de concertation, nous conduisent à organiser l'analyse des effets de ce dispositif sur l'action publique autour de deux hypothèses contrastées :

- **Hypothèse 1** : Le Grenelle de l'environnement constitue la principale variable explicative des transformations observées dans les formes de production de l'action publique environnementale, tandis que les logiques propres aux politiques sectorielles interviennent au titre de variables intermédiaires. Dans cette perspective, le Grenelle de l'environnement produit des effets similaires dans les différents domaines d'action publique concernés.
- **Hypothèse 2** : Le Grenelle de l'environnement intervient au titre de variable intermédiaire, qui structure la recomposition, sur la moyenne durée, des principaux paramètres de ces politiques sectorielles (représentation des problèmes publics, choix et sélection des instruments et organisation des acteurs et des intérêts). Dans cette perspective, le Grenelle de l'environnement produit des effets contrastés dans les différents domaines d'action publique concernés.

#### *3.1.4 Problématiques et hypothèses*

Au terme de cette introduction, rappelons que le Grenelle de l'environnement est un instrument de concertation original, qui associe une dimension de réorganisation de l'existant à un degré de politisation élevé. Cette combinaison est susceptible de produire des effets à plus long terme sur les formes de production de l'action publique. Cette question centrale peut être déclinée de la manière suivante :

1. Le degré élevé de politisation qui caractérise les origines du Grenelle de l'environnement résulte d'une double logique, l'une structurée par l'évolution des formes de mobilisation et de représentation des intérêts environnementaux, l'autre par la volonté d'un exécutif nouvellement élu de renouveler l'offre politique ;
2. Le Grenelle de l'environnement est à l'origine d'une logique de concertation, articulant des formes spécifiques de mobilisation et de représentation des intérêts

environnementaux avec une dimension procédurale originale susceptible de produire des effets sur la définition des problèmes, le choix et la sélection des instruments d'action publique et les formes d'intégration des intérêts ;

3. Les effets combinés de la logique de concertation initiée par le Grenelle de l'environnement, des logiques sectorielles spécifiques aux enjeux considérés et à leur traitement dans une politique publique donnée et de logiques de politisation (jeu politique et activités de pression) structurent la transformation de l'action publique.

La suite de cette partie consacrée aux effets du Grenelle de l'environnement sera organisée en trois temps. Nous présenterons d'abord la démarche d'enquête privilégiée pour analyser, de manière comparée et sur la moyenne durée, les effets du Grenelle sur quatre enjeux (énergies renouvelables, déchets ménagers, énergie dans le bâtiment et démocratie écologique). Ensuite, nous procéderons à l'analyse monographique de chacun de ces secteurs d'action publique. Enfin, l'analyse comparée des effets du Grenelle de l'environnement dans ces trois secteurs montrera de quelle manière les évolutions en cours contribuent à la recomposition de l'action publique environnementale.

### *3.2. Le Grenelle de l'environnement au prisme des logiques sectorielles : analyse comparée de la trajectoire de quatre enjeux*

L'analyse de chacun des quatre enjeux a fait l'objet d'une même approche, qui structurera les monographies réalisées dans le cadre de ce projet de recherche.

Dans un premier temps, nous nous sommes attachés à suivre la trajectoire de ces enjeux dans le cadre du Grenelle de l'environnement, en considérant les phases de concertation (groupes de recherche), de négociation politique (tables rondes) et sectorielles (Comops), et de travail parlementaire (Grenelle 1 et 2). Pour chacun de ces sous-secteurs, nous avons analysé les documents produits à l'occasion du Grenelle, opéré un suivi systématique des modalités d'opérationnalisation (législative, réglementaire et politique) des mesures discutées dans le cadre ou en lien avec le Grenelle, et nous avons procédé à des entretiens semi-directifs avec les acteurs directement intéressés au traitement de ces dossiers.

Dans un second temps, nous nous sommes aussi appuyés sur les analyses développées dans les deux autres phases du projet de recherche. Le suivi systématique de la trajectoire de ces enjeux bénéficie par ailleurs du travail réalisé dans le cadre du volet « Discours » de ce projet de recherche, que ce soit à travers l'établissement d'un corpus presse ou des analyses réalisées avec l'aide du logiciel MaxQDA afin de comparer le degré de saillance de ces différents enjeux. Nous avons par ailleurs bénéficié des données collectées dans le cadre du volet « acteurs », que ce soit pour établir une topographie des acteurs engagés autour de chacun de ces trois enjeux dans le cadre du Grenelle de l'environnement (volet quantitatif) ou pour développer un guide d'entretien visant à la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les individus ayant participé aux différentes étapes du Grenelle de l'environnement (volet qualitatif). La représentation des enjeux liés aux déchets ménagers et à l'énergie dans le bâtiment (quels acteurs ? à quel moment dans le Grenelle ? saillance ?, etc.) permettront de rendre compte de ce second volet. L'analyse du groupe de travail 5 et de la trajectoire des enjeux liés à la démocratie écologique diffère quelque peu, compte-tenu de l'accès privilégié aux interactions menées à cette occasion.

Outre cette analyse centrée sur la trajectoire de ces différents enjeux dans le cadre du Grenelle de l'environnement, nous avons procédé à la mise en évidence de l'évolution des formes de traitement de ces enjeux sur la moyenne durée (1990) afin de mettre en perspective les débats menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

### *3.2.1 Les effets du Grenelle de l'environnement : l'énergie dans le secteur du bâtiment (Julie Pollard)*

#### *3.2.1.1 Introduction : pourquoi se centrer sur le secteur du bâtiment ?*

Le secteur du bâtiment constitue un cas particulièrement stimulant pour analyser comment des secteurs d'action publique sont impactés et redéfinis par l'essor de défis environnementaux. Si les médias pointent l'essoufflement de la dynamique enclenchée par le Grenelle et la faiblesse des réalisations, le secteur du bâtiment fait en effet souvent figure d'exception. Le bâtiment est présenté comme l'un des secteurs ayant été le plus touchés par le Grenelle<sup>463</sup>. Pour certains, une « *révolution de nature*

---

<sup>463</sup> « Le Grenelle de l'environnement est-il enlisé ? », *Le Monde*, 22 janvier 2010.

*copernicienne*<sup>464</sup> » y serait en cours. Dans la loi Grenelle I, le bâtiment apparaît comme chantier n° 1 dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et le premier chapitre de la loi lui est consacré, « Réduction des consommations d'énergie des bâtiments ». Deux volets d'action principaux se détachent, qui ont structuré les débats des groupes de travail et ont été repris dans les différentes étapes du processus. Le premier est relatif à la rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants. Le second a trait à la réduction des consommations énergétiques des constructions neuves.

La rapidité de la diffusion de normes de développement durable affichée dans ce secteur interroge sur les évolutions à l'œuvre. De quelle manière le Grenelle de l'environnement a contribué – et contribue – aux changements en cours ? Comment peut-on qualifier ces changements et comment s'inscrivent-ils dans l'évolution du secteur sur une temporalité plus longue ?

L'objectif de cette partie est d'envisager comment le Grenelle de l'environnement, considéré ici comme un processus multiforme (englobant des phases de concertation, de procédure réglementaire, de suivi de la mise en œuvre, etc.), joue sur les paramètres de l'action publique dans le secteur du bâtiment.

Pour répondre à cette interrogation, nous accordons une importance particulière aux principaux acteurs privés de ce secteur. Il nous semble en effet que, pour appréhender les changements initiés par le Grenelle, il est fructueux de porter attention à ces acteurs au cœur de la mise en œuvre : entreprises de promotion immobilière, entreprises de construction, bailleurs sociaux, architectes, etc. Dans quelle mesure ces acteurs ont-ils été partie prenante du Grenelle ? Et comment s'adaptent-ils et s'approprient-ils aujourd'hui les axes d'orientation et mesures concrètes proposées au cours des différentes phases du Grenelle ?

Nous procéderons en deux temps. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur la manière dont le secteur du bâtiment est cristallisé dans le Grenelle. Nous préciserons la représentation des acteurs sectoriels, ainsi que son évolution au cours du processus. Nous étudierons également la nature des enjeux, relatifs au secteur, traités dans le Grenelle. Dans un second temps, nous détaillerons certaines

---

<sup>464</sup> « Le Grenelle, la cloche et les lobbies », *Le Monde*, 31 mai 2010.

recompositions sectorielles corrélées au Grenelle. Nous privilégierons ici le versant de l'action publique concernant la construction neuve. Certains enjeux relatifs à la rénovation des bâtiments pourront toutefois être ponctuellement observés.

Ce travail se fonde sur une pluralité de sources. Nous utilisons des données extraites de la base de données générale qui a été constituée. Celles-ci sont combinées avec des informations contenues dans les rapports parus aux différentes étapes, avec une quinzaine d'entretiens réalisés avec des acteurs du bâtiment ayant participé au Grenelle et enfin avec un travail régulier sur la presse professionnelle (*Le Moniteur* en particulier). Nous mobilisons aussi, ponctuellement, les résultats d'un travail de recherche que nous avons mené sur les grands promoteurs immobiliers et le développement durable<sup>465</sup>. Ce travail a donné lieu à la réalisation d'une quinzaine d'entretiens au cours desquels des questions relatives aux effets du Grenelle ont été soulevées.

Précisons d'emblée ce que nous entendons par « secteur du bâtiment ». La notion de secteur correspond à un découpage du réel<sup>466</sup>, que celui-ci soit opéré par les acteurs politiques ou administratifs ou par le chercheur. Différents types d'approches peuvent être proposées. Dans notre approche, le secteur désigne « un ensemble d'acteurs concernés de manière importante par un domaine substantiel et dont les préférences et les actions sur les événements politiques doivent être prises en compte par les autres participants » (Laumann et Knoke, 1987, p. 10<sup>467</sup>). Cette approche permet de définir le secteur du bâtiment à travers les rapports entre acteurs et organisations qui s'établissent dans un cadre globalement structuré, ou borné, par la puissance publique.

### 3.2.1.2 *Le secteur du bâtiment et sa représentation dans le Grenelle*

Le premier temps de ce travail constitue une *cartographie, à géométrie variable*, du secteur du bâtiment tel qu'il apparaît dans le Grenelle. L'objectif est à la

---

<sup>465</sup> Julie Pollard, « Les grands promoteurs immobiliers et le développement durable », rapport de recherche réalisé pour l'université Jean Monnet, Saint-Étienne, Contribution au Projet TemiS, « “Quand les promoteurs deviennent écolos” : logiques et modes d'action des acteurs privés dans la production des éco-quartiers », juin 2010.

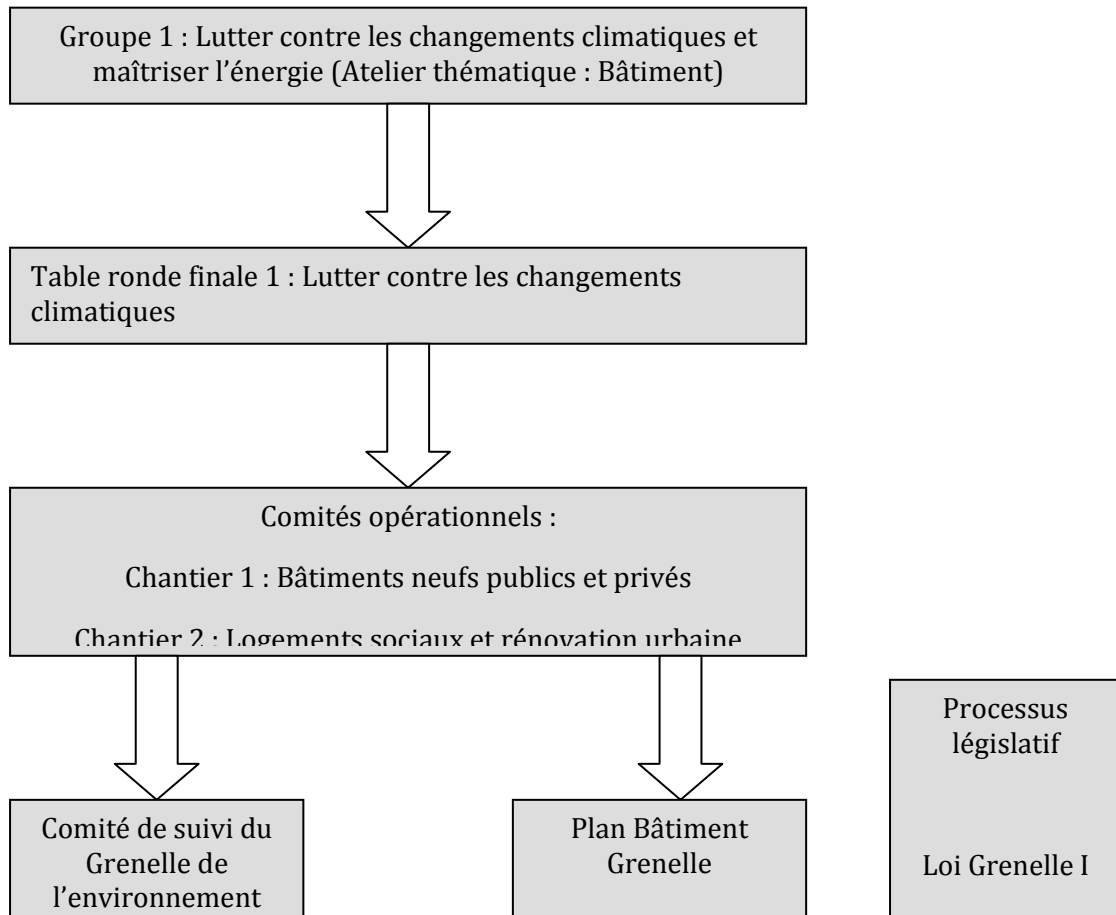
<sup>466</sup> Cette notion peut renvoyer à des réalités différentes : « La notion de secteur d'action publique peut ainsi indifféremment décrire l'organisation administrative de l'État dans un champ d'activité donné, ou l'environnement pré-structuré dans lequel l'État intervient. » (Baraize, 1996, p. 108).

<sup>467</sup> Edward O. Laumann and David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, University of Wisconsin Press, 1987.



fois descriptif et analytique. Il s'agit avant tout de présenter les acteurs du secteur ayant participé à différentes phases du Grenelle ainsi que les enjeux principaux abordés au cours de ces phases.

Tableau 57. Le secteur du bâtiment dans les différentes phases du Grenelle



Le tableau ci-dessus donne à voir les moments au cours desquels les enjeux relatifs au bâtiment ont été traités dans le Grenelle. Ils ont été abordés tout d'abord dans l'un des ateliers du groupe 1, puis dans le programme « Moderniser le bâtiment et la ville » de la table ronde 1. Ils ont ensuite fait l'objet de trois comités opérationnels spécifiques. Aujourd'hui, la réflexion est prolongée au sein du comité de suivi, mais surtout au sein du Plan Bâtiment Grenelle, lancé en janvier 2009.

*Les acteurs du bâtiment impliqués dans le Grenelle*

Nous présentons ici les acteurs du bâtiment ayant été impliqués à un ou plusieurs moments du processus. Nous fondons nos analyses sur un panel d'acteurs qui regroupe les participants du groupe 1 et des Comops 1, 2 et 3<sup>468</sup>.

En premier lieu, la répartition de la population étudiée par collège d'appartenance (Cf. tableau 58) témoigne d'une représentation des différents collèges assez proche de leur représentation dans l'ensemble de la base. On notera toutefois deux différences notables : une représentation plus importante des employeurs (36 % dans notre panel contre 28 % dans l'ensemble de la base) et une représentation moins importante des représentants de l'État (environ 32 % dans notre panel contre près de 40 % dans l'ensemble de la base).

Tableau 58. Les acteurs du bâtiment dans le Grenelle

Collège d'appartenance	Secteur du bâtiment : Groupe 1 + Comop 1, 2, 3		Base totale
Population totale	173	100 %	100 % (1 551 individus)
Collectivités territoriales	18	10,4 %	10,6 %
Employeurs	63	36,4 %	28,0 %
État	55	31,8 %	39,8 %
Experts	8	4,6 %	6,8 %
ONG environnementales	13	7,5 %	8,1 %
ONG non environnementales	7	4,0 %	2,3 %
Salariés	9	5,2 %	4,2 %

Si l'on se penche sur la composition du collège *Employeurs* (cf. tableau 2 ci-dessous), qui nous intéresse plus particulièrement, on remarque que sont présents avant tout des acteurs directement ancrés dans le monde du bâtiment, mais pas exclusivement : assurances, banques et MEDEF sont également représentés.

Pour ce qui est des entreprises du monde du bâtiment *stricto sensu*, les *acteurs de la production de logements* sont particulièrement présents : les promoteurs immobiliers bénéficient de six représentants, le monde du logement social de cinq représentants et les architectes ainsi que les entreprises de construction ont

<sup>468</sup> Ce choix est contraint par les données dont nous disposons et en particulier par l'impossibilité de disposer de la liste des participants de l'atelier thématique « bâtiment » du groupe 1.

chacun quatre représentants. Les industriels, fabricants de matériaux notamment, apparaissent plus en retrait.

Cette représentation forte des promoteurs immobiliers peut paraître relativement surprenante du fait de leur position sectorielle moins centrale que ne l'est celle des bailleurs sociaux et des entreprises du bâtiment<sup>469</sup>. Ainsi, alors que la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC) de France ne compte qu'une douzaine de permanents, l'Union sociale pour l'habitat (USH, qui représente les bailleurs sociaux) ou la Fédération française du bâtiment (FFB, qui représente les entreprises de construction) en compte chacune plusieurs dizaines.

Tableau 59. Le collège Employeurs : les professionnels du bâtiment dans le Grenelle

Groupes professionnels	Acteurs présents : organisations professionnelle et entreprises	Nombre de participants (Groupe 1 + Comop 1, 2, 3)
Promoteurs immobiliers	Fédération des promoteurs (FPC) et entreprises de promotion immobilière (Gecina, Nexity, Icade)	6
Acteurs du logement social	Union sociale pour l'habitat (USH), Union d'économie sociale pour le logement, bailleur social (UNL)	5
Architectes	Syndicats (Union nationale des syndicats français d'architectes, Conseil national de l'Ordre des architectes) et agences d'architecture	4
Propriétaires	Association des responsables de copropriété (ARC), Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), APOGEE	4
Entreprises de construction	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ; Fédération française du bâtiment (FFB)	4
Associations de professionnels en lien avec l'environnement	Association HQE, Effinergie, Club de l'amélioration de l'habitat, Club Service d'efficacité énergétique	4
Assurances	Fédération française des sociétés d'assurance, Association française des assurances	4
MEDEF	MEDEF	4
Banques	Banques (Crédit agricole, Crédit foncier, Banque populaire)	3
Énergies renouvelables	Syndicat des énergies renouvelables	3
Matériaux de construction	Association des industries de produits de construction	2

Du côté des *acteurs publics*, on peut noter que *l'État* est représenté avant tout par le MEEDAT. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et l'ADEME arrivent respectivement en seconde et troisième position. Cette

<sup>469</sup> Cf. Julie Pollard, *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, thèse, science politique, IEP de Paris, 2009.

représentation est à l'image de la structuration sur le long terme du secteur, qui voit dominer – et parfois s'affronter – les deux acteurs majeurs que sont le ministère en charge des questions d'urbanisme et de logement, d'une part, et le ministère en charge de l'économie, d'autre part.

Tableau 60. Le collège État : Principales institutions de rattachement

Institutions de rattachement	Nombre de participants (Groupe 1 + Comop 1, 2, 3)
MEEDDAT	12
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	8
ADEME	7
Conseil général des ponts et chaussées	4
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	4
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	3
Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)	3
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	2

Pour ce qui est des *collectivités locales*, elles sont assez faiblement représentées. Une nuance doit être apportée, avec la présence assez forte de l'Association des maires de France. Cette faible représentation semble être aggravée par leur positionnement lors des discussions de groupe et au sein des comités opérationnels, décrit quasi-unanimement par les autres acteurs comme étant une position de retrait et d'implication limitée. Cela peut apparaître d'autant plus étonnant que les enjeux relatifs au bâtiment et en particulier au logement sont de façon récurrente au cœur des préoccupations des élus<sup>470</sup>. Cela peut toutefois s'expliquer par la technicité relative des débats.

<sup>470</sup> Cf. Julie Pollard, *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, thèse, science politique, IEP de Paris, 2009.

Tableau 61. Le collège Collectivités territoriales : principales institutions de rattachement

Institutions de rattachement	Nombre de participants (Groupe 1 + Comop 1, 2, 3)
Association des maires de France	4
Collectivités territoriales (Conseil général de Savoie, Conseil général du Nord, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mairie de Grenoble)	4
Association des communautés urbaines de France	2
Assemblée nationale	1
Sénat	1
Association des régions de France	1
Assemblée des communautés de France	1

Enfin, si l'on se concentre sur le *profil des participants ayant structuré le processus*, de par l'occupation d'une fonction particulière dans les débats (groupe 1 : présidents et vice-présidents, ainsi que rapporteurs et rapporteurs adjoints ; comités opérationnels 1, 2 et 3 : pilotes et chefs de projets), on observe la domination forte de membres issus du collège État. Sur une population de 16 individus au total, on compte 11 membres du collège État et 5 membres experts.

Tableau 62. Liste des institutions de rattachement des individus ayant occupé une fonction structurante

Institutions ou domaine	Nombre de participants (Groupe 1 + Comop 1, 2, 3)
MEEDDAT	5
Institutions universitaires	3
Centre d'analyse stratégique	2
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	1
Agence nationale pour la rénovation urbaine	1
Centre scientifique et technique du bâtiment	1
Commission de régulation de l'énergie	1
Architecte urbaniste	1

#### *Les enjeux traités par phases du Grenelle*

Les rapports, notes et comptes rendus produits pendant et à l'issue de chaque étape du Grenelle permettent de réaliser une synthèse des objectifs fixés et instruments envisagés durant chaque phase et de pointer les évolutions au cours du processus.

Nous présentons en annexe un tableau plus exhaustif rendant compte de cette évolution. Nous traitons ici uniquement des points les plus saillants.

*Les thématiques du processus de concertation : points saillants et évolutions majeures*

La première remarque qui peut être faite tient à la *constance des thèmes traités*. Les thèmes délimités par l'atelier thématique « Bâtiment » du groupe 1 semblent avoir été jugés pertinents, dans la mesure où les discussions qui s'engagent dans les étapes ultérieures s'ancrent assez nettement dans ceux-ci. Cela est confirmé par les entretiens qui soulignent le *faible degré de conflictualité* du groupe. Les interviewés évoquent d'ailleurs fréquemment le contraste avec les échos qu'ils ont pu avoir de situations beaucoup plus conflictuelles dans d'autres groupes. Soulignons que le consensus est particulièrement important pour le volet rénovation. En effet dans ce volet, les nouvelles normes édictées correspondent à l'ouverture et au développement d'un nouveau marché : celui de la rénovation thermique. La situation est un peu plus complexe du côté du neuf, où la réglementation est vue comme une contrainte supplémentaires pour les acteurs de la construction. Néanmoins, même les acteurs *a priori* réticents – comme les promoteurs immobiliers, puisque les normes de développement durable complexifient l'acte de construire et les soumettent à un contrôle externe accru – insistent sur l'inéluctabilité des dynamiques à l'œuvre. Les débats sont souvent d'emblée assez techniques et portent dès lors davantage sur les modalités précises du changement que sur la nature de celui-ci.

La seconde remarque tient au *cadre des débats*. Alors même que les discours en termes de développement durable visent à promouvoir une définition non exclusivement environnementale des problèmes et à intégrer des dimensions sociales et économiques, les débats autour du logement sont très *circonscrits aux enjeux énergétiques*. De ce fait, un certain nombre de débats possibles sont écartés et on aboutit à une technicisation assez forte des enjeux. En particulier, la question de la réglementation thermique est centrale aux différents moments du processus. Cette technicisation des débats s'accompagne d'une attention particulière portée aux *temporalités* et horizons des démarches ou réglementations à mettre en œuvre. Ainsi par exemple, dans le Comop 1, l'accent est placé sur la nécessité d'enclencher des évolutions à court terme. Pour promouvoir le changement, les incitations fiscales prévues pour la construction de logements neufs respectant certaines normes

thermiques sont renforcées pour les années qui suivent immédiatement le Grenelle. L'une des évolutions majeures en cours de processus concerne le choix décidé au moment des tables rondes de rapprocher les échéances. La généralisation de la norme Bâtiment basse consommation (BBC<sup>471</sup>), présentée par l'ensemble des acteurs du secteur comme impliquant une évolution importante de la réflexion sur l'enveloppe des bâtiments et sur les procédés constructifs, est ainsi annoncée pour 2012 à la place de 2015 (dans la proposition du groupe 1).

Par ailleurs, on peut noter que la majeure partie des débats se centre sur le problème du logement. Si certains enjeux relatifs à l'immobilier tertiaire sont ponctuellement abordés, domine assez largement une équivalence entre bâtiment et logement.

Les débats relatifs au logement sont ensuite déclinés en un certain nombre de sous-catégories. On note ainsi la dichotomie logement neuf/logement ancien et la dichotomie logement social/logement privé :

- Pour ce qui est de la distinction entre le *logement neuf* et *logement ancien*, tout d'abord. On note un accent particulièrement fort au verdissement de dispositifs existants pour l'ancien et le jeu sur les temporalités pour le neuf ;
- On sépare également le *logement social* du *logement libre*. Cette deuxième distinction, présente notamment dans les débats de la table ronde, se matérialise en particulier dans la création d'un Comop spécifiquement centré sur les enjeux du logement social. Cette distinction reflète la manière de traiter les problèmes dans le secteur, marquée par une distinction forte du logement social et du logement libre. Elle semble résulter avant tout d'une volonté des acteurs publics, et non d'une revendication des bailleurs sociaux. Les débats s'affinent nettement dans le contenu du Comop 2 (par rapport au traitement de ces enjeux dans la synthèse du groupe 1). En particulier, les enjeux touchent ici beaucoup aux interactions et interventions respectives des différents acteurs concernés : État, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, locataires ;
- Soulignons que l'*immobilier public* est également traité dans un Comop spécifique, que nous n'étudions pas ici, intitulé « État exemplaire » (Comop 4). Cet accent sur la spécificité de traitement des bâtiments publics est particulièrement net à partir de la table ronde : les exigences supérieures pour ces bâtiments, à la fois dans le neuf et dans la rénovation, sont mises en avant.

Enfin, si l'on synthétise les principales mesures préconisées, on constate que celles-ci s'inscrivent principalement dans quatre champs :

---

<sup>471</sup> BBC : Bâtiment basse consommation : niveau de performance énergétique défini dans la réglementation thermique 2005. Le BBC impose une consommation inférieure ou égale à 50 kWh/m<sup>2</sup>/an pour l'énergie primaire, modulable géographiquement (NB : La limite actuelle est de 90 kWh/m<sup>2</sup>/an).

- Création et développement de labels et certifications environnementales (le plus souvent énergétiques) pour attester de l'évolution des pratiques des professionnels et de la performance des bâtiments produits ;
- Accent sur les diagnostics et moyens d'évaluation de la qualité des bâtiments produits ou rénovés ;
- Réflexion sur le renouvellement des matériaux et énergies utilisés dans la construction et l'entretien des bâtiments ;
- Nécessaire développement de la formation professionnelle et renforcement de l'attractivité des métiers du bâtiment. Cette question est parfois liée à celle de l'adaptation de l'appareil de production.

### *Le bâtiment dans la loi Grenelle I : objectifs et instruments*

Au sein de la loi Grenelle I, le bâtiment est présenté comme le premier gisement d'économies d'énergie. L'accent est placé, avant tout, sur des aspects thermiques à la fois pour la conception et pour la rénovation des bâtiments. Pour ce qui est du neuf, l'objectif correspond à l'objectif fixé par le groupe 1 du Grenelle revu lors de la table ronde 1 : dès le début de l'année 2013, toutes les constructions neuves déposant une demande de permis de construire devront présenter une consommation d'énergie primaire inférieure, en moyenne, à un seuil de 50 kWh par m<sup>2</sup> et par an<sup>472</sup> (niveau BBC). Pour ce qui est de la rénovation, l'objectif affiché est celui d'une réduction des consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. L'État se fixe également comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux (en commençant par les 800 000 logements sociaux dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kWh d'énergie primaire par m<sup>2</sup> par an, qui devront faire l'objet de travaux avant 2020 (pour descendre en dessous de 150 kWh d'énergie primaire par m<sup>2</sup>).

Les instruments prévus dans la loi sont de différentes natures. Ils sont non seulement réglementaires, mais aussi financiers et fiscaux (Exemples : subventions et prêts à taux privilégiés pour les bailleurs sociaux ; crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables ; incitations financières pour encourager les propriétaires et les syndicats de copropriétaires à réaliser des travaux de rénovation lourde). Une partie des mesures prévues renvoie à la négociation ultérieure d'accords avec d'autres acteurs (Exemples : conventions entre l'État et les bailleurs sociaux pour définir les modalités

---

<sup>472</sup> Ce seuil modulable est en fonction des énergies utilisées et en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage des bâtiments.



de financement des travaux de rénovation ; conclusion d'accords avec le secteur des banques et des assurances pour développer le financement des investissements d'économie d'énergie).

*Le Plan Bâtiment Grenelle : suivre la mise en œuvre des objectifs du Grenelle*

Le Plan Bâtiment Grenelle, piloté par Philippe Pelletier (ancien président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) puis de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH<sup>473</sup>) et lancé en janvier 2009, vise à encadrer la mise en œuvre du Grenelle dans le secteur du bâtiment. Il comporte un comité stratégique, réunissant un certain nombre d'acteurs du secteur (constructeurs, promoteurs, industriels, banques, etc.) et comporte une quinzaine de chantiers. Ceux-ci sont des groupes de travail qui rassemblent des acteurs publics et privés concernés par chaque thème traité. Les acteurs mobilisés suivent les étapes de la mise en œuvre des orientations du Grenelle, identifient les difficultés éventuelles, approfondissent les enjeux soulevés et réalisent des rapports d'étape pour rendre compte des avancées.

Les chantiers sont variés. Certains font directement référence à des acteurs, il en va ainsi des chantiers intitulés « Les copropriétés », « Les collectivités territoriales » ou encore « La promotion immobilière ». D'autres sont davantage thématiques : « La précarité énergétique », « La "valeur verte" », « Les énergies renouvelables », d'autres encore plus directement techniques (exemple : « Le suivi de la réglementation thermique 2012 »).

À titre d'exemple, nous présentons rapidement ici l'un des chantiers : « Promotion immobilière ». Ce chantier a commencé ses travaux en septembre 2009 et produit un premier rapport en décembre 2009. « Chargé d'animer la profession et d'inciter à construire durablement avant même l'entrée en vigueur de contraintes législatives<sup>474</sup> », ce groupe est piloté par Éric Mazoyer (directeur général délégué de Bouygues Immobilier) et Bruno Corinti (président directeur général de Nexity Logement). Les enjeux traités concernent les contraintes en termes techniques et de

---

<sup>473</sup> Agence nationale de l'habitat : « L'ANAH est un établissement public créé en 1971. Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement, de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants. » <http://www.anah.fr>

<sup>474</sup> <http://www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr/index.php/actions-du-plan/93-le-chantier-promotion-immobiliere>

surcoût des évolutions engendrées par le Grenelle, mais aussi l'impact de celles-ci sur la filière de la construction.

Cette première partie conduit à mettre en lumière la manière dont le secteur du bâtiment est saisi et intégré dans le processus du Grenelle. Il reste à envisager les dynamiques sectorielles engendrées par ce processus.

### *3.2.1.3 Les dynamiques de recompositions de l'action publique sectorielle*

Dans cette deuxième partie, nous présentons plusieurs pistes de recompositions de l'action publique sectorielle initiées, ou le plus souvent accentuées, par le Grenelle : redéfinition des problèmes, évolution des instruments d'action publique du secteur et structuration des intérêts sectoriels. Nous montrons, pour chacune, comment ces évolutions s'inscrivent dans des évolutions de plus long terme du secteur du bâtiment.

#### *Une (re)définition du problème du développement durable dans le bâtiment*

Le Grenelle participe à une redéfinition du problème du développement durable dans le secteur du bâtiment. Cette redéfinition n'est que partielle, car l'identification du problème demeure relativement constante. Le Grenelle s'inscrit dans la continuité du traitement préalable de cette question, essentiellement envisagée comme un enjeu thermique et énergétique. Deux éléments permettent toutefois d'envisager des dynamiques de redéfinition :

- la temporalité des solutions apportées : on assiste avec le Grenelle à un rapprochement important des échéances ;
- la mise en visibilité des problèmes : le développement durable devient un problème central pour le secteur du bâtiment et, dans le même temps, un axe de communication pour les entreprises.

#### *Un cadrage stable du problème, mais un changement des temporalités*

Le secteur du bâtiment est pris en compte dans le Grenelle quasi-exclusivement sous un angle énergétique et thermique.

Lors des entretiens, les acteurs sectoriels se réfèrent parfois à une définition extensive du développement durable, appréhendé à partir des trois piliers

(environnemental, économique et social). Et un discours est parfois développé sur la nécessité de dépasser la dimension strictement environnementale.

Mais dès que l'on cherche à approfondir le sujet et qu'il est question d'opérationnalisation, la dimension thermique ou énergétique revient de manière récurrente, voire exclusive. Au cours des différentes étapes du processus du Grenelle, c'est cette conception technique du développement durable qui occupe la totalité des débats. Cette conception est d'ailleurs déplorée par certains acteurs sectoriels. Cela est le cas en particulier des organismes de certification. Le directeur de l'un d'eux nous indique ainsi :

*« Un défaut du Grenelle qu'on essaye de combattre, c'est le fait que le Grenelle a pris un tournant très « énergie », on y adhère mais on ne s'y limite pas [...]. L'approche qu'on a sur le plan de la qualité, c'est une approche multi-critères, nos marques de qualité sont globales et multi-critères. Alors, c'est sûr, ça s'explique : l'énergie c'est plus facilement quantifiable. » (Entretien n° 5, 13 avril 2010)*

Soulignons que ces acteurs ont été peu intégrés aux différentes étapes du processus. Cela constitue une piste d'explication de ce traitement uniquement énergétique de la question : les acteurs susceptibles de porter d'autres visions du problème n'ont pas été conviés aux débats.

La conception thermique des enjeux environnementaux dans le bâtiment trouve ses origines bien avant le Grenelle, dans les *Réglementations thermiques* (RT) du secteur. Elles définissent des exigences obligatoires pour déposer un permis de construire, en particulier via l'imposition d'une limite maximale à la Consommation énergétique primaire (CEP) des bâtiments neufs<sup>475</sup>. Ces réglementations reposent sur une méthode de calcul conventionnelle d'énergie pour un bâtiment<sup>476</sup> et prennent en considération la localisation du bâtiment (huit zones climatiques sont distinguées). La réglementation actuellement en vigueur est la réglementation thermique 2005 (RT 2005). Les réglementations thermiques pour les bâtiments neufs résidentiels existent depuis 1974. La RT 1974 est mise en place suite au premier choc pétrolier pour tenter d'imposer une maîtrise des consommations d'énergie des bâtiments. L'accent est alors placé sur l'isolation thermique et la ventilation des logements neufs. Elle est

---

<sup>475</sup> La consommation énergétique primaire comprend : chauffage, ventilation, climatisation, production d'eau chaude sanitaire et éclairage.

<sup>476</sup> Cf. chronologie d'après Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, « Réglementation thermique 2005 : des bâtiments confortables et performants ». [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/rt2005\\_version09102006.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/rt2005_version09102006.pdf)

ensuite remplacée par plusieurs réglementations successives : RT 1988 en 1988, RT 2000 en 2001, puis RT 2005 en vigueur depuis septembre 2006. Cette dernière réglementation correspond notamment à la mise en œuvre des engagements internationaux pris par la France (Accords de Rio et de Kyoto). Une RT 2010 était prévue, à laquelle devaient succéder une RT 2015 puis une RT 2020<sup>477</sup>.

La manière d'appréhender le problème dans le Grenelle n'est donc pas nouvelle. Mais l'horizon de la mise en œuvre de réglementations plus contraignantes est considérablement rapproché. En effet, dès la phase des groupes de travail, il est décidé d'abandonner la RT 2010 au profit d'une RT 2012, beaucoup plus ambitieuse. Le niveau de base de celle-ci est en effet le niveau BBC (bâtiment basse consommation)<sup>478</sup>, initialement prévu pour 2020. Sa mise en œuvre est désormais fixée à fin 2012. Défini dans la RT 2005, le BBC impose une consommation inférieure ou égale à 50 kWh/m<sup>2</sup>/an pour l'énergie primaire, modulable géographiquement (NB : La limite actuelle est de 90 kWh/m<sup>2</sup>/an). Il est par ailleurs prévu que la RT 2012 soit ensuite remplacée par la RT 2020, qui mettra en application le concept de bâtiment à énergie positive (dit BEPOS).

Cet enjeu fort, relatif aux temporalités, est récurrent dans les propos recueillis. Les citations ci-dessous apparaissent représentatives du discours tenu par les acteurs de la mise en œuvre :

*« Le Grenelle, ça a été une grande mobilisation de l'ensemble des acteurs... même pour la suite.... Une vraie prise de conscience... Ça a donné un grand coup d'accélérateur. Les promoteurs se sont mis dans une démarche de progrès avec le Grenelle. » (Entretien n° 7, 01 juin 2010).*

*« Pour moi, les grandes étapes de la prise en compte du développement durable... On a eu une actualisation successive des réglementations thermiques depuis leur création dans les années 1970... Et puis surtout deux sauts considérables... 1<sup>ère</sup> étape : en 2000 et en 2005 avec des réglementations de plus en plus exigeantes. Et puis surtout le Grenelle de l'environnement. » (Entretien n° 6, 30 avril 2010).*

*« L'idée d'appeler un bâtiment « énergie passive » dans l'esprit de tous les acteurs avant le Grenelle, c'était envisageable à l'horizon 2050... Le Grenelle a eu déjà une vertu : il a raccourci le temps : c'est devenu 2020. De même que le bâtiment BBC, qui devra être la règle dans les permis de construire déposés à partir du 1er janvier 2013, au départ c'était pas avant 2020... Il y a eu un consensus pour dire : c'est difficile, c'est pas simple, mais on a la volonté d'y aller ! Après, c'est plus facile à dire qu'à faire... » (Entretien n° 1, 19 novembre 2009).*

---

<sup>477</sup> NB : Les performances devaient être améliorées de 15 % à chaque réglementation par rapport à la réglementation précédente.

<sup>478</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000427149&dateTexte=>

Ces acteurs pointent le coup d'accélérateur qu'a constitué le Grenelle, tout en l'inscrivant fréquemment dans des évolutions de plus long terme. L'accent est également placé sur les enjeux de mise en application qui se posent aujourd'hui. Le changement dans le bâtiment ne peut être seulement décrété : les solutions techniques ne sont pas toutes au point où elles ne sont pas encore accessibles à l'ensemble des acteurs du secteur.

*Communication verte et visibilité des problèmes environnementaux dans le bâtiment*

La visibilité – politique et médiatique – des problèmes énergétiques dans le bâtiment apparaît très nettement liée au Grenelle. Le Grenelle accorde une place centrale aux enjeux d'économie d'énergie. Et le bâtiment est ici présenté comme un secteur clé. Comme nous l'avons déjà souligné, il figure comme chantier n° 1 dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Le premier chapitre de la loi, intitulé « Réduction des consommations d'énergie des bâtiments », lui est consacré. Il est ainsi stipulé que « le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement ». Les problèmes et solutions potentielles venant du secteur du bâtiment sont ainsi placés sous les projecteurs. Les questions relatives à ces sujets occupent une place croissante dans la presse généraliste, et surtout dans la presse professionnelle, au sein de laquelle le thème devient omniprésent<sup>479</sup>.

Cette visibilité accrue du problème a une autre dimension : l'essor de la communication sur le thème du développement durable chez les acteurs de marché du secteur. Cet axe de communication, qui a émergé au cours d'une période très récente – seconde moitié des années 2000 dans presque tous les cas, et le plus souvent, après 2007 –, est devenu un axe de communication quasi-incontournable pour les grandes entreprises de construction, de promotion immobilière, ainsi que pour leurs fédérations professionnelles. Ainsi par exemple, des directions du développement durable ont été créées dans plusieurs des grandes entreprises de promotion immobilière. Ces créations sont intervenues entre 2007 et 2009 pour la plupart. Ces directions apparaissent souvent comme des sortes de « directions de la

---

<sup>479</sup> Nous nous fondons ici sur la newsletter quotidienne de la revue *Le Moniteur* qui traite de manière croissante et aujourd'hui quasi-quotidienne de ces sujets.

communication bis<sup>480</sup> ». Les directeurs placés à leur tête sont fréquemment issus d'autres milieux professionnels (exemple de Bouygues Immobilier : la directrice du développement durable vient du secteur automobile ; ou d'Icade : le directeur du développement durable vient du secteur public). Nous avons pu observer par ailleurs<sup>481</sup> que le poids des logiques communicationnelles était central dans la prise en compte du développement durable par les entreprises de promotion immobilière.

Cette dynamique de communication revêt une importance particulière dans le secteur du bâtiment, qui est un secteur qui, traditionnellement, communique peu – ou difficilement. L'un de nos interlocuteurs insiste ainsi sur les difficultés des entreprises du bâtiment à trouver des axes de communication porteurs en direction du grand public et sur le fait que le développement durable offre sur ce plan une opportunité inédite. En quelque sorte, le développement durable ferait donc « entrer la communication » dans ce secteur. Cela est peut-être dû au fait que le processus du Grenelle a constitué un moment d'acculturation au « développement durable » des fédérations professionnelles, des entreprises du secteur du bâtiment et d'une part croissante de la population. Cela n'implique pas que le thème n'était pas traité auparavant mais le Grenelle lui donne une nouvelle dimension et fournit une légitimité renforcée aux individus, en particulier au sein des fédérations, en charge de ces questions.

*« Il y avait déjà des comités d'analyse qui avaient été montés... dès les années 1990, à l'époque de la loi sur l'air. Mais on n'avancait pas ! C'est vraiment le Grenelle qui a permis de lancer cette dynamique, que nous on essayait de faire émerger avant... Il y a aussi eu les certificats d'économie d'énergie en 2005<sup>482</sup>, qui allaient dans ce sens-là. C'était un début. Mais c'était beaucoup moins visible pour les usagers. » (Entretien n° 2, 11 décembre 2009).*

Cette évolution est aussi sans doute due au contenu du Grenelle et aux contraintes impulsées, qui ont nécessité une évolution des pratiques au niveau des entreprises.

---

<sup>480</sup> L'importance du développement durable comme l'outil de communication se manifeste notamment par l'accent placé sur les « projets exemplaires » et la question du mécénat.

<sup>481</sup> Julie Pollard, « Les grands promoteurs immobiliers et le développement durable », rapport de recherche réalisé pour l'université Jean Monnet, Saint-Étienne, Contribution au Projet TemiS, « “Quand les promoteurs deviennent écolos” : Logiques et modes d'action des acteurs privés dans la production des éco-quartiers », juin 2010.

<sup>482</sup> Mis en place pour la loi du 13 juillet 2005, les certificats d'économies d'énergie constituent un moyen de financement des programmes de travaux d'économies d'énergie.

### *Une évolution des instruments*

Le rôle moteur des dispositifs publics – discutés et élaborés dans le Grenelle – dans les évolutions du secteur du bâtiment est unanimement pointé par les acteurs professionnels. Deux types de mesures peuvent ici être distingués : les *mesures réglementaires* et les *mesures incitatives*. La loi du 3 août 2009 apparaît comme symbolique de cette contrainte publique – qui trouve ses origines, en amont, notamment dans les réglementations thermiques. Certains instruments envisagés dans le Grenelle ont été mis en place dès la loi de finances 2009.

### *Des instruments législatifs et réglementaires*

Pour ce qui est des *mesures réglementaires* tout d'abord. Nous l'avons déjà évoqué, celles-ci s'inscrivent dans la continuité des réglementations thermiques. La principale contrainte tient à l'application de la norme BBC à toutes les nouvelles constructions d'ici fin 2012. Cette contrainte sera matérialisée dans la réglementation thermique RT 2012<sup>483</sup>. Un objectif à plus long terme, celui du passage à l'énergie positive pour 2020, est également présent dans la loi : « Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions<sup>484</sup>. »

Pour l'ensemble des acteurs professionnels rencontrés, cette contrainte réglementaire implique une évolution des pratiques. Dès aujourd'hui, tous ont lancé la recherche et le développement de nouvelles solutions techniques (en interne ou auprès d'autres professionnels, spécialisés sur les questions énergétiques) pour pouvoir s'adapter aux exigences des nouvelles normes qui entreront en vigueur fin 2012.

### *Une pluralité d'instruments de nature incitative*

Un deuxième ensemble de dispositifs contraignants pour les acteurs économiques du secteur réside dans les *mesures incitatives* prévues dans le Grenelle : le « verdissement » de la fiscalité (pour les ménages qui investissent dans

---

<sup>483</sup> « Les réglages sont en cours. Mais alors qu'on se contentait jusqu'à présent d'améliorer les performances de 15 à 20 % tous les cinq ans, pour répondre à l'augmentation graduelle du coût de l'énergie, on vise ici les 50 %, voire plus. C'est une véritable rupture. », estime Jean-Robert Millet, responsable du département Énergie au CSTB, chargé d'élaborer le « moteur de calcul » du dispositif.

<sup>484</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

l'immobilier locatif notamment) et du financement en faveur de la performance énergétique dans le logement. Ces outils d'incitation financière s'adressent à la clientèle de ces entreprises et sont destinés aussi bien aux investisseurs qu'aux accédants à la propriété. Pour continuer à vendre les logements produits et ne pas être en retrait par rapport à la concurrence, les acteurs étudiés sont amenés à prendre en considération de manière forte ces incitations.

L'éco-prêt à taux zéro (complémentaire du crédit d'impôt<sup>485</sup>), mis en place depuis janvier 2009, doit favoriser la rénovation des logements anciens. En termes d'acteurs professionnels, il influe surtout sur l'activité des entreprises de construction.

D'autres dispositifs visant la construction neuve concernent davantage les promoteurs immobiliers. Il en va ainsi du *verdissement du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts* pour l'acquisition de logements neufs : à partir du mois de janvier 2009, 40 % des intérêts contractés pendant 7 ans (contre 40 % la première année, puis 20 % pendant les 4 années suivantes) seront éligibles si le logement acheté est un logement BBC. Cela est tout aussi manifeste pour l'investissement locatif. Les investisseurs achetant un logement neuf et s'engageant à le louer pendant une certaine période sont incités, par un avantage fiscal plus important, à acheter des logements répondant à la norme BBC (dispositif Scellier<sup>486</sup>). Le *verdissement des aides fiscales d'incitation à l'investissement locatif* est présenté comme un déterminant essentiel dans les évolutions du secteur. L'allocation des ressources publiques dans le secteur, qui est infléchie par les objectifs du Grenelle, produit des effets forts sur la production de logements dans ce secteur.

#### *Structuration du secteur et intégration des intérêts*

Le dernier axe de recomposition, que nous abordons ici, a trait à la structuration même du secteur du bâtiment et aux interactions entre acteurs en son sein. Les évolutions à l'œuvre concernent aussi bien les relations entre acteurs privés du secteur que les relations entre acteurs privés et acteurs publics.

---

<sup>485</sup> Créé en 2005, le crédit d'impôt est l'un des leviers visant à favoriser les travaux d'économies d'énergie dans l'habitat. Il porte sur l'ensemble des matériaux et équipements destinés à l'amélioration de la performance énergétique.

<sup>486</sup> Crédit d'impôt de 25 % en 2011 et 20 % en 2012 pour les logements BBC et de 15 % en 2011 et 10 % en 2012 pour les logements non-BBC. Le label BBC devient la norme à partir de 2013. Le crédit d'impôt sera pérennisé à partir de cette date à un taux unique de 15 %.



*Des groupes professionnels inégalement impactés par les dynamiques à l'œuvre*

Les professionnels du bâtiment sont quasi-unanimes pour imputer au Grenelle les évolutions du cadre réglementaire, dans lequel ils interviennent, et plus largement les évolutions de leurs pratiques professionnelles. En témoigne, par exemple, cette salariée d'une grande entreprise de promotion immobilière :

*« Oui, le Grenelle a eu des répercussions sur notre activité. Complètement ! Tout un tas de lois sont en train d'être votées qui nous imposent de nous repositionner, de nous adapter... On a une personne de la direction juridique qui est dédiée 100 % au développement durable. Parce qu'aujourd'hui, ça change tellement... Il y a tellement de textes, tellement d'implications pour le métier... Le Grenelle de l'environnement, on est en plein dedans ! » (Entretien n° 4, 17 décembre 2009).*

Il faut toutefois noter que les acteurs de la mise en œuvre s'avèrent assez inégalement préparés et inégalement impliqués dans les dynamiques en cours.

Il existe tout d'abord des différences entre acteurs au sein d'un même groupe professionnel. L'étude des promoteurs immobiliers<sup>487</sup> conduit ainsi à différencier trois groupes d'entreprises, qui peuvent être qualifiés à partir de trois logiques idéaltypiques :

*Logique d'anticipation* (promoteurs les plus pro-actifs ; expérimentations en cours pour s'adapter à la réglementation prévue pour 2020) ;

*Logique d'adaptation* (promoteurs qui communiquent sur leur prise en compte du développement durable et esquissent des stratégies globales en matière de développement durable ; positionnement par rapport à la réglementation RT 2012) ;

*Logique de réaction au cas par cas* (entreprises qui essaient de répondre ponctuellement aux demandes qui leur sont faites, notamment par les élus locaux).

Cette diversité interne de logiques et de degrés d'adaptation des acteurs pourrait sans doute être observée pour d'autres groupes professionnels.

Il existe ensuite des *différences entre groupes professionnels*. Pour les promoteurs immobiliers, les évolutions sont récentes et les temporalités de prise en compte des questions énergétiques et/ou de développement durable semblent concorder avec le Grenelle. Cette concordance est souvent soulignée par les acteurs. Mais cela n'est pas systématique. Ainsi l'interlocuteur suivant souligne l'émergence

---

<sup>487</sup> Julie Pollard, *Les grands promoteurs immobiliers et le développement durable*, rapport de recherche réalisé pour l'Université Jean Monnet, Saint-Étienne, Contribution au Projet TemiS, « “Quand les promoteurs deviennent écolos” : logiques et modes d'action des acteurs privés dans la production des éco-quartiers », juin 2010.

de la préoccupation du développement durable en 2007/2008 sans faire explicitement le lien avec le Grenelle :

*« Il y a eu une prise de conscience, de plus en plus... Je ne saurais pas dire pas par qui c'est venu... Le développement durable était en train d'émerger, petit à petit... On va dire en 2007, en 2008... On a commencé à tendre vers le développement durable de plus en plus. [...] On a recruté notre directeur du développement durable début 2008... En 2007, fin 2007 je crois, il y avait déjà eu des groupes de travail qui ont été constitué pour réfléchir sur le sujet. » (Entretien n° 4, 17 décembre 2009).*

Cette concordance semble être également observable pour d'autres groupes professionnels, et notamment pour les architectes.

Mais d'autres acteurs sont caractérisés par une prise en compte plus précoce des enjeux environnementaux. Le Grenelle est alors un élément parmi d'autres des dynamiques à l'œuvre. C'est le cas des organismes HLM, qui doivent gérer les bâtiments qu'ils produisent sur du long terme – alors que les promoteurs se contentent de les vendre – et pour lesquels cette préoccupation a commencé à monter en puissance dès les années 1970 à la suite du premier choc pétrolier.

Il existe enfin *certaines groupes professionnels qui se trouvent menacés* par les évolutions à l'œuvre. Ainsi que le souligne un interlocuteur de la Fédération française du bâtiment, à propos des chauffagistes :

*« Quand on parle d'énergie du bâtiment, il y a des corps de métier qui, historiquement, sont spécialistes... Par exemple, les chauffagistes... Pour eux, quand on parle d'énergie, c'est eux ! On a eu des difficultés. Il a fallu parler avec eux pour qu'ils acceptent que les autres viennent les aider... Il y a une crainte de leur part : quand on parle de bâtiment passif, c'est un bâtiment qui n'a pas de système de chauffage... Alors bon, pour eux, c'est un vrai problème d'évolution du métier. Ils ont des mutations à faire... ça remet en cause les métiers, ça remet en cause les interfaces entre métiers... et les organisations des entreprises. » (Entretien n° 2, 11 décembre 2009).*

Un axe d'évolution concerne donc la manière dont les groupes professionnels sont impactés et amenés à changer leurs pratiques, du fait de la montée en puissance d'impératifs environnementaux. Le poids du Grenelle en tant que tel semble différencié selon les acteurs. Il s'ajoute à des évolutions de plus long terme.

#### *Une évolution des interactions entre acteurs publics et privés*

Le Grenelle impulse également une évolution des interactions entre acteurs publics et privés au sein du secteur du bâtiment. Cette évolution est particulièrement perceptible dans la mise en place du Plan Bâtiment Grenelle. Au moment du processus de concertation de 2007, les acteurs impliqués étaient surtout les

fédérations professionnelles. Une transition vers le niveau des entreprises a été ménagée à travers le Plan Bâtiment Grenelle.

Ce Plan constitue une innovation organisationnelle intéressante en ce qu'il institutionnalise une sorte de « *partenariat de mise en œuvre* » entre acteurs professionnels et acteurs publics. Il incarne une volonté de rendre les professionnels partie prenante des évolutions en cours et d'instaurer, dans la durée, un dialogue entre acteurs publics et acteurs privés. Les points de blocage éventuels, qui concernent la mise en œuvre, doivent être évalués collectivement. Les acteurs professionnels sont encouragés à proposer des solutions. L'institutionnalisation d'un tel lien et cette volonté de responsabilisation et d'implication des acteurs privés du secteur apparaissent assez inédits dans les relations entre acteurs publics et privés du secteur.

À travers ce Plan, mais aussi à travers l'ensemble des étapes qui l'ont précédé, se crée et se renforce un réseau d'acteurs qui se connaissent, s'identifient mutuellement et font valoir leurs positions respectives. Cet interlocuteur insiste ainsi sur l'idée d'une stabilisation des participants :

*« Je pense que le Grenelle a eu pour conséquence que les lois qui en sortent font appel aux mêmes gens qui ont participé soit aux comités opérationnels soit aux groupes de travail... ça a stabilisé les participants. Tout le monde est audité. On a un dialogue fort intéressant avec les sénateurs et les députés... » (Entretien n° 2, 11 décembre 2009).*

#### *Des dynamiques entre groupes professionnels du secteur*

Il est également intéressant d'observer l'évolution des relations entre acteurs privés participant à la construction de logements. L'hypothèse que nous formulons est celle d'une corrélation entre le Grenelle de l'environnement et la montée en puissance d'acteurs jusqu'alors marginaux au sein du secteur. Cette montée en puissance pourrait conduire, à plus long terme, à une redéfinition des rapports de force au sein du secteur. Deux groupes ressortent particulièrement, qui sont impliqués dans la certification développement durable des bâtiments : les organismes certificateurs, chargés de délivrer ces labels, et les bureaux d'études thermiques proposant des solutions techniques et effectuant les calculs techniques permettant la labellisation des bâtiments. Ces groupes n'ont été que peu intégrés dans le Grenelle, mais ils bénéficient de sa mise en œuvre. Ainsi, les bureaux d'études thermiques ont été impliqués dans le Grenelle seulement lors de la dernière étape, dans le Plan Bâtiment Grenelle, où ils ont été conviés en tant que « sachants ». Ce groupe professionnel est

caractérisé par une double dynamique : multiplication des entreprises, d'une part et stabilisation de la domination d'un nombre restreint d'entreprises, d'autre part. Ces dernières sont sollicitées par la grande majorité des professionnels de la construction, promoteurs immobiliers comme organismes HLM : les mêmes noms reviennent fréquemment. En particulier, trois acteurs peuvent être cités : Cardonnel, Pouget et Tribu Énergie.

*« On a pris ce bureau [Cardonnel] pour nous aider à atteindre le BBC. D'habitude, on travaille toujours avec le même bureau d'étude, c'est une personne qui est toute seule, en province. Mais elle avait moins de recul sur la question [...]. On garde nos fidèles pour du courant mais quand on fait du BBC, et même si les honoraires sont bien plus élevés, c'est important de prendre une « star du BBC » ! On est quand même bien gagnants parce qu'il va nous trouver des idées de conception qui vont être bien plus optimisées... Nous, on s'entoure de ce type de bureau d'étude pour comprendre, pour avancer... » (Entretien n° 4, 17 décembre 2009)*

Le directeur d'un cabinet d'étude thermique, faisant partie du chantier « Promotion immobilière » du Plan Bâtiment Grenelle souligne également le renforcement de ses interactions avec un nombre de professionnels croissant du secteur du bâtiment. Il indique qu'il est actuellement engagé dans une démarche partenariale de réflexion avec la Fédération des promoteurs (FPC) pour mettre au point des outils qui permettraient de faciliter la transition vers le BBC, transition qui a été considérablement rapprochée par le Grenelle.

D'autres dynamiques concernant les interactions au sein du secteur peuvent également être mentionnées. Pour certains, le Grenelle est apparu comme une opportunité de clarifier, d'explicitier et de donner à voir les positionnements respectifs des acteurs professionnels du bâtiment. L'un des effets en a été l'affichage de points communs et la possibilité de conclure des accords ou de mettre en avant des points de consensus. L'un de nos interlocuteurs souligne ainsi des convergences d'intérêt, parfois assez inattendues. Un exemple peut être pris sur les questions d'isolation thermique. Cette interconnaissance accrue a conduit à une tribune commune, dans le journal *Le Monde*, rassemblant des ONG et certains industriels, ayant finalement les mêmes intérêts à favoriser l'essor des questions d'isolation thermique. Ainsi qu'en témoigne cette interviewée, responsable d'une ONG, intégrée dans le Grenelle :

*« On était relativement en phase avec les fabricants d'isolants. Très rapidement, on a été en phase. On a même fait une fois une tribune dans Le Monde, en commun, avec Négawatt, Les Amis de la terre et l'association d'industriels Isolons la terre. » (Entretien n° 3, 16 décembre 2009)*

Cette deuxième partie conduit donc à envisager des axes de recomposition de l'action publique dans le secteur du bâtiment. Le Grenelle – à ses différents stades – contribue à ces recompositions, en les initiant ou en les renforçant.

### 3.2.1.4 Annexes : énergie dans le bâtiment

*Tableau récapitulatif. Axes structurants et mesures proposées par phases du Grenelle, des groupes aux Comop*

Ce tableau a été élaboré à partir des rapports et synthèses produits par le groupe 1, la 1<sup>ère</sup> table ronde et les Comités opérationnels 1, 2 et 3. Nous mentionnons uniquement les points ayant trait au thème « énergie et bâtiment », et nous nous centrons prioritairement sur les aspects concernant le logement.

Phases	Axes structurants	Composantes /Mesures
<p><b>Groupe 1 :</b></p> <p>Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie</p>	<p><b>(1) Chantier de rénovation énergétique des bâtiments existants</b></p>	<p><u>Objectif</u> : réduire les consommations d'énergie d'environ 20 % dans les bâtiments tertiaires et 12 % dans les bâtiments résidentiels en 5 ans, et de plus d'un tiers à l'horizon 2020. (objectifs différenciés par type de logements (plan spécifique pour le logement social et pour les bâtiments publics))</p> <p><u>Outils principaux</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plans d'actions pour l'emploi et la formation dans le bâtiment ;</li> <li>Outils bancaires et financiers (prêts bonifiés et fonds de garantie) ;</li> <li>Développement de l'assurance qualité (diagnostic, travaux, bonnes pratiques et indicateurs de résultats) et de la recherche-développement ;</li> <li>Création d'un label « BBC rénovation » pour les rénovations lourdes coordonnées et label « BBC compatible » pour les opérations de rénovation partielle de bâtiments ;</li> <li>Incitation à la réalisation de diagnostics informatifs énergie - climat (en améliorant les DPE actuels).</li> </ul>

	<p><b>(2) Programme de rupture technologique sur le bâtiment neuf</b></p>	<p><u>Objectif</u> : généraliser les bâtiments à énergie positive en 2020 et à avoir, dans 5 ans, au moins un tiers des bâtiments neufs à basse consommation (BBC) ou à énergie positive.</p> <p><u>Étapes et outils principaux</u> :</p> <p>Loi d'orientation sur le « bâtiment efficace » dès 2008 pour fixer les étapes ;</p> <p>Programmes de constructions à basse consommation : d'ici 5 ans, 1/2 constructions de l'ANRU et des logements sociaux, 1/2 bâtiments tertiaires et 1/3 logements privés neufs doivent être soit à basse consommation soit à énergie positive,</p> <p>Opérations de démonstration de bâtiments à énergie positive dès 2008 ;</p> <p>Réglementation thermique doit accélérer l'amélioration des performances : en rendant obligatoire en 2010 le bâtiment à très haute performance énergétique ; en 2015 le bâtiment à basse consommation ; en 2020 les bâtiments passifs ou à énergie positive ;</p> <p>Recours obligatoire dans les constructions neuves aux énergies renouvelables et aux matériaux qui stockent le carbone dans une certaine proportion.</p>
<p><b>Table ronde finale 1 :</b></p> <p>Lutter contre les changements climatiques</p> <p>Programme « Moderniser le bâtiment et la ville »</p>	<p><b>(1) Lancement d'un chantier sans précédent de rénovation thermique des bâtiments existants</b></p>	<p><u>Bâtiments publics</u> :</p> <p>Bilan carbone/énergie dans tous les bâtiments publics ;</p> <p>Rénovation thermique combinée à des travaux d'accès aux handicapés (objectif de performance 2015 adapté à nature des bâtiments et taille des collectivités (grandes villes, régions : objectifs renforcés)).</p> <p>L'État s'engage à effectuer la rénovation de ses bâtiments dans les 5 ans.</p> <p><u>Parc HLM et bâtiments ANRU</u> :</p> <p>Conventions à négocier avec les opérateurs du parc HLM pour mise aux normes accélérée de l'intégralité du parc, en commençant par les 800 000 logements les plus dégradés ;</p> <p>Programme ANRU (40 Mds€) réalisé en appliquant par anticipation les normes futures (80 ou 50 KWh/m2).</p> <p><u>Bâtiments privés</u> :</p> <p>Mécanismes incitatifs (proposition groupe I) : rénovation du crédit d'impôt « développement durable » ; déductibilité fiscale étendue ; mise en place de « prêts CO2 » à taux réduit sur le modèle allemand CO2 KfW ; développement avec le secteur bancaire de financements innovants (permettant de préfinancer les investissements en gageant les économies futures).</p> <p>Diagnostic de performance énergétique (amélioré) à chaque cession.</p> <p>Mise à l'étude d'une obligation de rénovation distinguant propriétaires occupants et locataires.</p> <p><u>Lutte contre la précarité énergétique</u> : effort particulier sur la classe G du diagnostic de performance énergétique d'ici 2012.</p> <p><u>Mobilisation de la profession</u> :</p> <p>Plan de formation professionnelle, adapté aux besoins de la rénovation thermique.</p> <p>Création de la spécialité de rénovateur thermique.</p>

	<p><b>(2) Programme de rupture dans le neuf : vers des solutions à énergie positive</b></p>	<p><u>Tous les bâtiments et équipements publics</u> (NB : mêmes échéances pour le secteur tertiaire) :          construits dès 2010 en basse consommation (50 KWh/m<sup>2</sup>) ou seront à énergie passive ou positive.  <u>Nouvelles constructions de logements privés</u> : conformément aux propositions groupe I, le plan d'action :          2010 : passage anticipé à la réglementation THPE, avec un objectif de 1/3 constructions en basse consommation ou à énergie passive ou positive.          2012 (au lieu de 2015 dans la proposition du groupe) : généralisation des logements neufs à basse consommation (50 KWh/m<sup>2</sup>).          2020 : objectif de généralisation des logements neufs à énergie passive ou positive.</p>
<p><b>Comop 1 :</b>  Bâtiments neufs publics et privés</p>		<p>Mettre en place des labels certifiés 2012 pour qu'ils tirent le marché vers le haut : mise en place immédiate des labels BBC, BEPOS et HQEE de préfiguration des échéances 2012 et 2020          Réserver de puissantes incitations fiscales et financières à la génération 2012 pour qu'elle s'impose sur le marché : mise en place de mesures fiscales et financières adaptées pour les bâtiments des générations 2012 et 2020.          Permettre aux collectivités locales de soutenir la génération 2012 par leur fiscalité.          Faciliter la construction des bâtiments 2012 en révisant les règles d'urbanisme.          Stimuler l'innovation, intensifier la recherche et le développement : identification d'un programme de recherche opérationnel, « PREBAT objectif 2012 », piloté par le Commissariat général au développement durable (en coordination avec l'Agence nationale de la recherche), avec affectation immédiate des crédits 2008, et développement d'une stratégie en matière d'innovation.          Adapter l'appareil de production et garantir les résultats. Mise en place et financement immédiat à l'aide des certificats d'économie d'énergie d'un plan ambitieux « Règles de l'art et formation ».</p>

<p><b>Comop 2 :</b></p> <p>Logements sociaux et rénovation urbaine</p>	<p><b>(1) Programme national ambitieux et réaliste</b></p>	<p>Palulos Grenelle : Mise en œuvre d'une subvention forfaitaire de l'État au taux de 20 % pour financer les travaux directement liés à la maîtrise des consommations d'énergie (plafond de travaux éligibles : 15 000 € par logement) et à 10 % pour les autres travaux (plafond de travaux éligibles portés à 5 000 € par logement de type (mise en sécurité, accessibilité pour personne à mobilité réduite, hall d'entrée).</p> <p>Création d'une ligne spécifique sur la quittance (remboursement des emprunts contractés par le bailleur serait en partie assuré par la création d'une ligne spécifique sur la quittance correspondant à reversement par les locataires d'une partie de l'économie de charges consécutive à la réhabilitation thermique).</p> <p>Partenariat État/collectivités locales/bailleurs sur la période 2009 – 2015. Les bailleurs devront adapter leur plan stratégique de patrimoine (PSP) pour intégrer les objectifs du Grenelle, faire réaliser un audit énergétique systématique sur les immeubles à traiter (avec attestation de consommation de l'immeuble lors de l'audit énergétique avant travaux, lors de l'achèvement des travaux et deux ans après les travaux).</p> <p>Certificats d'économie d'énergie (quantité minimale de certificats liés aux opérations de réhabilitation thermique de logements sociaux).</p> <p>Mobilisation des fonds propres des bailleurs pour le financement direct de l'investissement et pour le remboursement des emprunts.</p> <p>Prêt énergie performance réhabilitation de la CDC (Augmentation de l'enveloppe et adaptations nécessaires (assiette et modalités) du prêt énergie-performance)</p> <p>Participation de l'ADEME (doter des moyens nécessaires l'ADEME afin que celle-ci puisse cofinancer les audits énergétiques et le recours aux énergies renouvelables (10 M€/ an).</p> <p>Mobilisation des fonds européens.</p>
	<p><b>(2) Programme de travaux cohérent et adapté aux enjeux</b></p>	<p>Préparation et réalisation des travaux : bailleurs sociaux devront définir solutions techniques les plus adaptées à l'objectif de maîtrise des consommations énergétiques (engagement sera inscrit dans conventions signées avec l'État et les collectivités locales) ;</p> <p>Audit énergétique sera systématiquement réalisé sur chaque bâtiment ou sur chaque opération pour définir les objectifs en terme de maîtrise de consommation et le programme de travaux.</p> <p>Attestation des consommations d'énergie (devra être établie avant/après travaux).</p> <p>Travaux de réhabilitation thermique des logements ne devront en aucun cas conduire à une dégradation de la qualité acoustique de ces derniers (Parc situé dans une zone de bruit (transport aérien ou terrestre) pourrait faire l'objet d'une intervention globale portant à la fois sur la thermique et l'acoustique).</p>
	<p><b>(3) Sensibilisation des locataires</b></p>	<p>Actions de sensibilisation sur les bonnes pratiques en matière énergétique).</p>



	<p><b>(4) Recours optimisé au chauffage urbain</b></p>	<p>Chauffage urbain et contrats d'exploitation de chauffage et d'eau chaude sanitaire : pistes de travail à développer par le Comop « Énergie renouvelable » et le Comop « Urbanisme »</p> <p>Mise en place de dispositifs de suivi du programme (suivi régional et national en s'appuyant sur des observatoires existants ou en projet).</p>
	<p>NB :</p> <p>- Il est fait mention d'un groupe portant sur la mise en œuvre des objectifs de formation, qualification et organisation des professionnels du bâtiment (présidé par M. Parent dont les propositions ne sont pas mentionnées ici).</p> <p>- Il est souligné que quatre leviers principaux doivent être conjointement mobilisés : aides des pouvoirs publics (État (subvention Palulos Grenelle, dégrèvement de TFPB, TVA à taux réduit) et collectivités locales) ; économies de charges sur la durée de remboursement du prêt ; certificats d'économie d'énergie ; fonds propres des bailleurs.</p>	
<p><b>Comop 3 :</b> Bâtiments existants</p>	<p><b>(1) Améliorer les dispositifs existants</b></p>	<p>Diagnostic de performance énergétique doit être rapidement amélioré et rendu plus visible (annonces immobilières, pour en faire un outil évident de prise de conscience des acteurs).</p> <p>Crédit d'impôt doit mieux soutenir travaux les plus efficaces (notamment isolation des murs et des toits) et pouvoir bénéficier aux propriétaires bailleurs.</p> <p>Verdissement d'un certain nombre de dispositions financières existantes.</p>
	<p><b>(2) Mettre en place de nouveaux outils pour répondre aux ambitions du Grenelle</b></p>	<p>Création d'un éco-prêt à taux zéro pour financer les réhabilitations lourdes (fondé sur des bouquets de travaux ambitieux, ouvert à tous).</p> <p>Renforcement des certificats d'économie d'énergie (en ciblant les ménages à faible revenu).</p> <p>Mesures pour faciliter le passage à l'acte dans les copropriétés et dans les logements loués (mécanismes répartissant les coûts entre propriétaires et locataires, via par exemple contrats de performance énergétique).</p> <p>Mise en place d'un système incitatif de taxe pour le tertiaire : taxation des consommations d'énergie des bâtiments et exonération totale de cette taxe pour ceux qui s'engagent dans des actions d'amélioration définies branche par branche.</p>
	<p><b>(3) Préparer les obligations de travaux</b></p>	<p>Principe d'obligation de travaux à moyen terme fait consensus mais des questions doivent être préalablement réglées pour que les mesures proposées soient réellement applicables.</p> <p>Comité recommande que le principe de l'obligation soit inscrit dans la loi et que des études complémentaires permettent, un an après sa promulgation, de choisir l'option la plus efficace.</p>

	<p><b>Temporalité des mesures préconisées :</b></p> <p><i>(1) Textes législatifs pouvant être introduits dans le projet de loi Grenelle</i></p> <p>Étendre le crédit d'impôt : aux coûts de main d'œuvre pour isolation des parois opaques ; aux bailleurs et sous conditions, aux résidences secondaires.</p> <p>Verdir le crédit d'impôt intérêts des emprunts pour l'acquisition d'une résidence principale, le prêt à taux zéro (PTZ) destiné aux primo accédants.</p> <p>Mettre en œuvre un éco-prêt à taux zéro.</p> <p>En copropriété : allonger la durée d'amortissement des travaux d'économie d'énergie, revoir la liste des travaux considérés ; en copropriété chauffée collectivement : créer un statut spécifique pour les fenêtres qui seront classées comme « partie privative d'intérêt commun ».</p> <p>Obliger les diagnostiqueurs à transmettre les DPE à un organisme désigné par l'État.</p> <p>Développer un programme de recherche et développement ambitieux pour la rénovation des bâtiments existants.</p> <p>Rendre obligatoire la fourniture du dossier de diagnostic technique dès la mise du bien sur le marché (à la vente ou à la location).</p> <p><i>(2) Mesures pouvant être rendues applicables sous 1 an</i></p> <p>Création d'un observatoire de la performance énergétique et des émissions de CO2 des bâtiments.</p> <p>DPE : Amélioration du contenu des recommandations de travaux du DPE et limitation dans le temps la validité du DPE ; Incitation pour que les acteurs immobiliers indiquent la classe de DPE du bien dans toute publicité ou annonce (vente ou location) ; favoriser l'utilisation d'un DPE à l'immeuble pour les ventes de lots d'un bâtiment chauffé collectivement.</p> <p>Pour la réalisation de travaux importants, conditionner l'octroi des aides à des critères de performance énergétique.</p> <p>Mise en place des dispositifs d'aide aux ménages à faible revenu : orienter les certificats d'économies d'énergie ; renforcer les aides de l'ANAH.</p> <p>Renforcer sensiblement l'objectif 2009-2012 des certificats d'économie d'énergie.</p> <p>Préparer un mécanisme répartissant entre propriétaires et locataires le coût des travaux avec garantie d'efficacité énergétique.</p> <p>Assouplir le calcul de la SHON dans le cas d'une isolation par l'extérieur renforcée.</p> <p>Faciliter l'isolation par l'extérieur d'un bâtiment en limite séparative de la voie publique ou d'un fonds voisin.</p> <p>Mettre en œuvre des instructions opérationnelles permettant à la fois de sauvegarder le patrimoine et de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique.</p> <p>Renforcer périodiquement le niveau de performance énergétique exigé pour toutes les aides financières qui y font référence.</p> <p>Donner une dénomination ou une labellisation commune aux dispositifs de soutien.</p> <p>Mettre en œuvre une communication par cible : propriétaire occupant, bailleur ou locataire, maison individuelle ou immeuble collectif, etc.</p> <p>Constituer un ensemble d'offres globales sur la base de bouquets de travaux.</p> <p>Signer un accord entre l'État et les banques pour prendre en compte les économies d'énergie dans le calcul du taux d'endettement.</p> <p>Créer une attestation de prise en compte de la réglementation thermique à l'achèvement de travaux soumis à permis de construire sur les bâtiments existants.</p>
--	---

	<p>(3) <i>Mesures à prendre 1 an après la promulgation de la loi</i></p> <p>Rendre obligatoire la réalisation dans un délai donné des travaux permettant d'éradiquer les bâtiments de classe G du DPE ;</p> <p>Rendre obligatoire la réalisation de travaux d'amélioration énergétique au moment des mutations ;</p> <p>Obliger à mettre en œuvre un bouquet de travaux de base ;</p> <p>Instaurer l'obligation de réaliser des travaux pour tous dans un certain délai ou selon des classes successives.</p> <p>(4) <i>Mesures pouvant être rendues applicables sous 3 ans</i></p> <p>Conditionner l'octroi d'aides liées à l'énergie pour la rénovation des bâtiments existants à la réalisation d'un DPE ou d'un audit énergétique.</p> <p>Développer une méthodologie de calcul conventionnel de la performance énergétique pour les DPE des constructions antérieures à 1948.</p> <p>Lancer les études nécessaires à l'estimation objective et conventionnelle des consommations des bâtiments tertiaires.</p> <p>Rendre obligatoire la réalisation d'un éco-plan dans les copropriétés.</p>
--	---

Tableau récapitulatif. Bâtiment et énergie dans la loi Grenelle I

<p><b>Loi Grenelle I</b></p> <p><b>Titre 1<sup>er</sup> : lutte contre le changement climatique</b></p> <p><b>Chapitre 1<sup>er</sup> : réduction des consommations d'énergie des bâtiments</b></p>	<p><b>Article 3</b></p>	<p>Secteur du bâtiment = principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement.</p> <p>Nécessité d'un plan de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants et de réduction des consommations énergétiques des constructions neuves.</p> <p>Développement et diffusion de nouvelles technologies dans la construction neuve</p> <p>Mise en œuvre d'un programme de rénovation accélérée du parc existant.</p>
	<p><b>Article 4</b></p>	<p><b>Renforcement de la réglementation thermique applicable aux constructions neuves pour susciter une évolution technologique et industrielle dans la conception et l'isolation des bâtiments.</b></p> <p>L'État se fixe comme objectifs que :</p> <p>Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 (fin 2010, s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire), présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne (seuil modulable : en fonction des énergies utilisées et en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage des bâtiments).</p> <p>Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions, et notamment le bois-énergie ;</p> <p>Les logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine d'orientation et de programmation pour la ville respectent par anticipation les exigences prévues au 1<sup>er</sup> point.</p>

		<p>Favoriser l'utilisation du bois comme matériau (et des biomatériaux sans conséquence négative pour la santé des habitants et des artisans).</p> <p>Pour atteindre ces objectifs, les acquéreurs de logements dont la performance énergétique excédera les seuils fixés par la réglementation applicable pourront bénéficier d'un avantage supplémentaire au titre de l'aide à l'accession à la propriété et du prêt à taux zéro.</p>
	<p><b>Article 5</b></p>	<p><b>Réduction des consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020.</b></p> <p>À cette fin, l'État se fixe comme objectif la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013.</p> <p>Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010. L'objectif est d'engager leur rénovation d'ici à 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économes en énergie. Cette rénovation aura pour objectif de réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de huit ans.</p> <p>L'État incitera les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, à engager un programme de rénovation de leurs bâtiments en matière d'économie d'énergie dans les mêmes conditions et au même rythme qu'indiqués à l'alinéa précédent.</p> <p>Le droit de la commande publique devra prendre en compte l'objectif de réduction des consommations d'énergie visé au premier alinéa, en autorisant le pouvoir adjudicateur à recourir à un contrat de performance énergétique, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement.</p> <p>L'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux.</p> <p>800 000 logements sociaux dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an feront l'objet de travaux avant 2020, afin de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré. Ces travaux concerneront en particulier 180 000 logements sociaux situés dans des zones définies par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Pour définir les priorités du programme, il sera tenu compte du niveau de charges de chauffage payées par les locataires, du niveau de la consommation annuelle et de l'importance des économies envisagées. Ce programme de rénovation est ainsi réparti : 2009 : 40 000 logements sociaux rénovés ; 2010 : 60 000 logements sociaux rénovés ; 2011 à 2020 : 70 000 par an.</p> <p>À cet effet, une enveloppe de prêts à taux privilégiés sera accordée aux organismes bailleurs de logements sociaux.</p> <p>Des conventions entre l'État et ces organismes définiront les conditions de réalisation du programme et prévoiront les modalités de financement des travaux de rénovation, notamment à partir des économies réalisées grâce à ces travaux de rénovation. À l'appui de ces conventions, l'État pourra attribuer des subventions qui pourront s'élever jusqu'à 20 % du coût des travaux.</p>

		<p>Les organismes bailleurs de logements sociaux seront encouragés à recourir aux énergies renouvelables.</p> <p>Afin de permettre une rénovation accélérée du parc résidentiel et tertiaire existant en matière d'économie d'énergie, l'État mettra en place des actions spécifiques incluant un ensemble d'incitations financières destinées à encourager la réalisation des travaux. Ainsi :</p> <p>L'État favorisera la conclusion d'accords avec le secteur des banques et des assurances, tout en mobilisant les établissements financiers publics, pour développer le financement des investissements d'économie d'énergie (mise en place de prêts aux particuliers dont les caractéristiques financières permettront le remboursement des annuités d'emprunt au moyen des économies d'énergie réalisées) ; de même, l'État encouragera la simplification et l'aménagement des contrats de performance énergétique en vue de faciliter leur diffusion, notamment dans les copropriétés, et s'assurera de l'élaboration de modèles de contrats de performance énergétique adaptés aux différents secteurs (résidentiel, tertiaire, industriel) ; il incitera le secteur des assurances à développer une offre de produits visant à garantir le bon résultat des travaux d'amélioration énergétique des bâtiments résidentiels ;</p> <p>Les modalités d'application du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables seront réformées, afin de favoriser la rénovation des logements donnés en location et la réalisation de travaux ou l'acquisition des équipements les plus performants ;</p> <p>Les propriétaires de surfaces importantes affectées aux activités tertiaires, notamment les sociétés foncières, pourront être assujettis au dispositif des certificats d'économie d'énergie.</p> <p>En complément des mesures précitées, l'État prévoira des dispositifs d'incitation financière visant à encourager les propriétaires et les syndicats de copropriétaires à réaliser des travaux de rénovation lourde destinés à accroître la performance énergétique de logements anciens aux caractéristiques thermiques et énergétiques très dégradées.</p> <p>L'État encouragera la constitution d'un groupement de l'ensemble des acteurs du plan de rénovation des bâtiments pour suivre et adapter les chantiers de rénovation en matière d'économie d'énergie dans les secteurs résidentiel et tertiaire.</p>
	<p><b>Article 6</b></p>	<p>L'État incitera les acteurs de la formation professionnelle initiale et continue à engager, en concertation avec les régions, un programme pluriannuel de qualification et de formation des professionnels du bâtiment et de l'efficacité énergétique dans le but d'encourager l'activité de rénovation du bâtiment, dans ses dimensions de performance thermique et énergétique, acoustique et de qualité de l'air intérieur.</p> <p>Les programmes publics de recherche dans le domaine du bâtiment seront orientés vers les nouvelles générations de bâtiments faiblement consommateurs d'énergie, ceux producteurs d'énergie à partir de sources renouvelables et les techniques de rénovation performantes en matière d'économie d'énergie.</p>

*Tableau récapitulatif. Les chantiers du plan Bâtiment Grenelle*

« Le Plan Bâtiment Grenelle a pour mission de piloter la mise en œuvre et le déploiement des mesures du programme de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments ».

<b>Plan bâtiment Grenelle</b>	<b>Les chantiers du Plan Bâtiment Grenelle</b>	<b>Lois, décrets, arrêtés et autres textes relatifs à l'activité du Plan Bâtiment Grenelle</b>
	L'éco-prêt à taux zéro	<b>Les lois</b>
	Les copropriétés	Projet de loi Grenelle 2 transmis à l'Assemblée nationale Loi de finances 2009 Présentation du projet de loi de finances 2009 Réglementation thermique 2005 L'essentiel de la Réglementation thermique 2005 en 8 points par la FFB Éco-prêt à taux zéro : Art. 244 Quater U du Code des impôts instituant le l'éco-prêt à taux zéro
	Le parc tertiaire privé	
	Les collectivités territoriales	<b>Les décrets</b>
	Les bâtiments publics de l'État	Décret n° 2007-161 du 6 février 2007 relatif au livret de développement durable Décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments Décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie, aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique
	La formation des entreprises, des architectes et de l'ingénierie	Éco-prêt à taux zéro : Décret n° 2009-344 du 30 mars 2009 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens
	Les logements sociaux publics	
	La précarité énergétique	<b>Les arrêtés</b>
	La promotion immobilière	Arrêté du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments Éco-prêt à taux zéro : Arrêté du 30 mars 2009 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens
	La "valeur verte"	<b>Les circulaires</b>
	Le suivi de la réglementation thermique 2012	Circulaire interministérielle n° DGUHC 2007-53 du 30 novembre 2007 relative à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation

	<p>La sensibilité des ménages et des entreprises</p> <p>Le réseau "inter-clusters"</p>	<p><b>Les conventions</b>  <a href="http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_eco-prest_-_26-02-09_cle7c8177.pdf">http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_eco-prest_-_26-02-09_cle7c8177.pdf</a></p> <p>Convention sur la mise en œuvre de l'Éco-prêt à taux zéro pour la rénovation thermique des logements</p> <p>Convention d'engagement volontaire pour l'affichage environnemental et sanitaire des produits de construction dans le cadre du Grenelle environnement</p> <p>Convention sur la mise en œuvre de l'éco-prêt logement social pour l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux</p> <p>Convention sur la mise en œuvre du programme d'amélioration de la performance énergétique de 800 000 logements sociaux</p> <p>Convention sur le déploiement du programme ECO Artisan</p>
--	--	--

### 3.2.1.5 Entretiens réalisés

Organisation	Groupe, Comop, etc.
Union sociale pour l'habitat	G1, Comop 2
Association technique de l'industrie des Liants hydrauliques ; MEDEF	G1, Tables rondes 3 et 4
Cardonnel Ingénierie	Plan Bâtiment Grenelle
Fédération des promoteurs constructeurs de France	Comop 1
Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie	Comop 10, 17, 28, 29
Les Amis de la terre	G1
Fédération française du bâtiment	G1
Fédération des promoteurs constructeurs de France	Comop 1
Confédération générale des cadres	G2
Conseil général de l'environnement et du développement durable	G5, pilote Comop 4
Force ouvrière	Pavageau : G2, TR 3 et 4
Assemblée des communautés de France	Comop 9 (+ suivi du G1)
Assemblée des communautés de France	Comop 9, 10 (+ suivi du Comop 1)

### 3.2.2 *Les effets du Grenelle de l'environnement : la gestion des déchets ménagers (Charlotte Halpern)*

Avant de nous concentrer sur le traitement des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle, nous présentons les principales caractéristiques de la politique des déchets ménagers, à partir de l'analyse menée pour la période 1990-2008.

*Remarque : Contrairement aux enjeux Énergie dans le bâtiment et Énergies renouvelables, ce travail ne s'appuie pas sur une analyse aussi approfondie de ces politiques sectorielles que le permet le travail de doctorat. Une partie du travail réalisé dans le cadre de ce projet de recherche a donc porté sur la période antérieure au Grenelle, et en lien avec deux autres activités : 1) Une étude sociologique sur « Le tri des déchets dans l'agglomération grenobloise » conduite par les étudiants du Master PROGIS de Sciences Po Grenoble en lien avec des chercheurs du laboratoire Pacte. L'auteure de cette monographie était en charge du volet « politique publique » de cette étude. 2) La constitution d'une équipe de recherche interne au laboratoire PACTE pour répondre, de manière infructueuse, à l'appel d'offre « Déchets et société » de l'ADEME. La proposition résulte d'un travail collectif auquel l'auteure de ce rapport a contribué pour le volet « politique publique<sup>488</sup> ». Ce travail mené au cours de l'année 2009 a donné lieu à la rédaction d'un document de travail, dont certains éléments seulement ont été inclus dans ce rapport, dans un souci de cohérence interne entre les analyses monographiques.*

Ce travail s'appuie sur trois types de sources : 1) des données quantitatives rassemblées dans la base de donnée des acteurs du Grenelle ; 2) une analyse des documents produits en prévision, dans le cadre et à la suite du Grenelle de l'environnement ; 3) une première série d'entretiens semi-directifs réalisés début 2009 auprès des acteurs de la politique de recyclage des déchets ménagers, en développant à titre exploratoire le cas de Grenoble Alpes Métropole. Cette série d'entretiens territorialisés, avec un échantillon d'acteurs représentatifs de cette politique, nous a permis de saisir les enjeux propres à ce secteur, qu'ils soient d'ordre technique, économique, politique ou social.

#### 3.2.2.1. *Les déchets ménagers : caractéristiques d'une politique publique*

La politique de gestion des déchets ménagers est caractérisée par la faible capacité de pilotage des acteurs nationaux, et par une structure de la décision publique fondée sur des arrangements institutionnels stables entre les acteurs économiques et les collectivités locales. L'analyse de ce domaine sur la moyenne durée montre les limites des modèles d'analyse en termes de rationalité, compte-tenu des tâtonnements

---

<sup>488</sup> Stéphanie Abrial (dir.), « Le tri des déchets ménagers dans trois agglomérations françaises : la régulation des comportements à l'interface des logiques d'action publique et des logiques d'action individuelle », Réponse à l'appel à projets « Déchets et société » de l'ADEME, septembre 2009, 18 p.



et retours en arrière permanents, des effets inattendus et pervers liés à la sédimentation d'une multitude de règles, de dispositifs et choix techniques accumulés depuis 1975<sup>489</sup>. Ainsi, *le développement de la filière de recyclage* des déchets ménagers a été introduite tardivement (début des années 1990s) dans un secteur d'activité marqué par la prégnance de l'incinération comme mode dominant de traitement des déchets. L'introduction d'une logique de prévention, qui justifie l'introduction du recyclage des déchets ménagers, pose des enjeux de coordination non résolus à ce jour. Portée par les acteurs nationaux du secteur (ministère, Ademe, Éco-emballages, Association des maires de France) au début des années 2000, cette volonté de réforme est contestée par les acteurs économiques et les acteurs locaux, dans la mesure où elle remet en cause les arrangements institutionnels et un cadrage fondé sur la valeur économique des déchets. Ainsi, l'intégration de la logique de prévention est contrainte par les choix politiques, techniques, économiques et fiscaux opérés dans un secteur dominé par une approche technico-économique des déchets qui combine des investissements lourds sur 25/30 ans, des choix technologiques structurants sur la longue durée (organisation des flux et des filières) et le poids des instruments économiques dans l'organisation des relations entre acteurs publics et privés (contrats et agréments).

Dans ce contexte, on distingue *deux formes de changement* dans la politique des déchets ménagers. Dans le cas où les projets de réorganisation du domaine articulent une pression réglementaire extérieure (Union européenne), l'exploration de nouveaux marchés dans le cadre de la politique industrielle et de commerce extérieur (grandes firmes urbaines) et une autonomie politique et fiscale accrue au niveau local (décentralisation), des transformations majeures ont été réalisées sur la courte durée, comme le montrent l'équipement du territoire national en incinérateurs puis leur modernisation et rationalisation dans un objectif de réduction des dioxydes. Ces processus de changement sont structurés par la combinaison entre des instruments réglementaires (autorisations et sanctions), économiques et fiscaux (incitations fiscales), et conventionnels et incitatifs (contrats) qui stabilisent les représentations dominantes au sein du secteur, les arrangements institutionnels (organisation, financement) et les modalités de mise en œuvre. En revanche, la remise en cause de la valeur économique des déchets ménagers et d'une logique de valorisation au nom de

---

<sup>489</sup> Voir en Annexe le tableau récapitulatif des principales étapes de cette politique depuis 1975.

la protection environnementale, les tentatives remise en cause de l'autonomie politique et fiscale des municipalités dans l'organisation des modes de gestion des déchets, ou encore la remise en compte des modes de calculs de la rente des acteurs économiques impliqués se heurte à des effets d'inertie et à la résistance des acteurs économiques et locaux. Dans ce contexte, le recours à des formes d'instrumentation qui favorisent l'expérimentation (incitations fiscales), valorisent l'innovation (labellisation) et contribuent à l'accumulation et au partage de connaissances (réseau et bonnes pratiques) structurent progressivement, et sur un mode incrémental, la mise en place de la filière nationale sous l'égide d'Éco-emballages en lien avec une dynamique de différenciation territoriale.

À la veille du Grenelle de l'environnement, *les résistances et effets d'inertie* rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre et de l'opérationnalisation de la logique de prévention conduisent les acteurs nationaux (Éco-emballages, Association des maires de France et Ademe) à identifier les limites d'un mode d'intervention publique fondé sur le volontariat et l'expérimentation. Ces blocages portent tant sur l'harmonisation des services de collecte, sur l'intensification d'une approche globale des déchets fondée sur l'éco-conception, et enfin, sur la prise en compte des impacts environnementaux de cette politique. En ce qui concerne la collecte des déchets ménagers par exemple, les tentatives d'optimisation du service cristallisent les conflits autour de l'harmonisation des expériences menées au niveau local et de la standardisation des pratiques, des modes de calcul et d'évaluation. Dans ce contexte, la réorganisation des organisations nationales permet la mise en place d'actions transversales et expérimentales qui accélèrent l'émergence d'un mode d'intervention alternatif. Outre la confirmation d'un intérêt partagé de ces différents acteurs, les expérimentations menées soulignent la permanence de dissensions qui portent autant sur les représentations liées au rôle et à la place du mode de collecte, au choix des instruments, et à l'organisation des rapports de force.

Trois questions, intrinsèquement liées, se posent à cette occasion : quel est l'échelon pertinent d'organisation de la gestion des déchets ménagers ? Comment reconstruire une approche technique de la gestion des déchets ménagers, fondée sur la rationalité économique, et une approche politique de ces enjeux, qui renvoie à des enjeux de responsabilité, de légitimité et de contrainte ? Comment repenser la place des individus au sein du dispositif de collecte, au croisement entre un rôle d'utilisateur,

de consommateur et de citoyen ? Ces interrogations structurent l'ensemble des discussions menées dans le cadre du Grenelle et recouvrent les principaux clivages observés. Par ailleurs, l'intensification des relations permet aussi de rendre compte de la faible marge de manœuvre dont disposent ces acteurs nationaux pour introduire et mettre en œuvre ce programme de réorganisation, en raison de ressources (organisationnelles, connaissances, politiques) limitées et du maintien de dissensions internes. Dans ce contexte, l'introduction du Grenelle de l'environnement constitue une opportunité pour ces acteurs de promouvoir leur projet de réorganisation de la politique de déchets ménagers sur une base nationale dans un espace de négociation organisé selon des règles et modes de faire distincts de ceux qui caractérisent ce domaine d'action publique.

#### *3.2.2.2. L'enjeu des déchets ménagers dans le Grenelle*

Comment le Grenelle s'est-il saisi des enjeux liés aux déchets ménagers et avec quels effets ? Le premier temps de ce travail constitue une cartographie du secteur des déchets tel qu'il est saisi par le Grenelle de l'environnement. Il s'agit ainsi de présenter les acteurs du secteur ayant participé aux différentes phases du Grenelle, ainsi que de suivre la trajectoire des enjeux tout en proposant des premiers éléments d'analyse des choix opérés à cette occasion. Nous nous interrogerons dans un second temps sur les effets du Grenelle sur la politique de gestion des déchets ménagers.

##### *3.2.2.2.1 Le secteur des déchets dans les différentes phases du Grenelle*

Les déchets ont émergé tardivement dans le Grenelle, sous la pression des associations environnementales, et avec le soutien des associations de consommateurs et familiales. Comme les OGM et les déchets nucléaires, ces enjeux ont été écartés à la suite d'une double série de négociations, d'une part internes à la majorité gouvernementale, puis avec les associations écologistes dans le cadre des réunions organisées au lendemain des élections présidentielles avec différents échelons de l'exécutif (Élysée, Matignon, ministère)<sup>490</sup>. Tandis que le nucléaire est définitivement exclu des débats, ainsi que le montre Aurélien Evrard dans ce rapport, les OGM et les déchets, particulièrement controversés, sont réintroduits *in extremis* après l'arrivée de

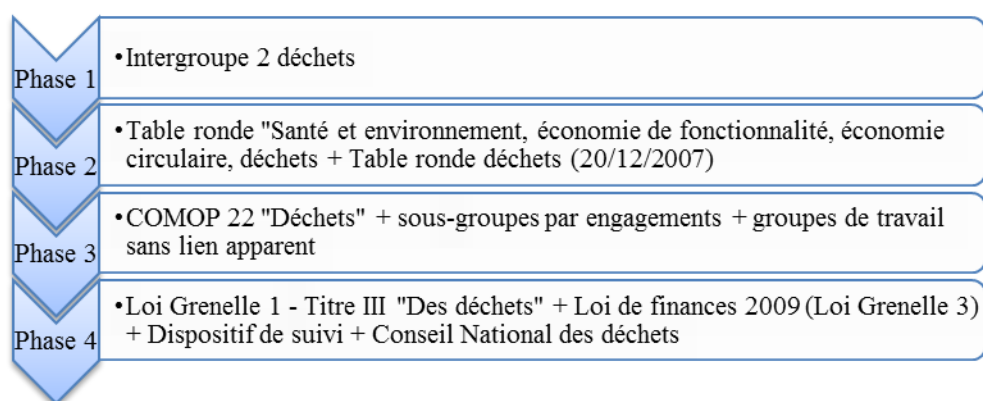
---

<sup>490</sup> Voir dans ce rapport les éléments dédiés aux origines du Grenelle.

Jean-Louis Borloo au ministère<sup>491</sup>. En termes organisationnels, le groupe de travail sur les déchets a donc été constitué plus tardivement, sous forme d'intergroupe, et à partir des six groupes de travail existants, ce qui explique un nombre inférieur de participants. Les origines de cet intergroupe expliquent par ailleurs le degré de conflictualité élevé qui caractérise les débats, ainsi qu'une attention particulière apportée au cadrage des enjeux traités dès la première réunion, puisque le périmètre de travail exclut les déchets nucléaires<sup>492</sup>. Contrairement à d'autres enjeux ayant été inclus dès le départ dans des groupes de travail transversaux, les déchets fait l'objet d'un traitement ciblé dans le cadre du Grenelle.

Malgré ces divergences de départ quant à l'opportunité de débattre des déchets dans le cadre du Grenelle, les déchets ont ensuite été traités dans toutes les phases du dispositif, comme le donne à voir le graphique ci-dessous. Ils ont été abordés dans la table ronde finale 2 « Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets » adossée à la table ronde déchets (20 décembre 2007) puis dans le cadre du comité opérationnel 22 et de la nébuleuse de groupes de travail associés. Aujourd'hui, la réflexion est prolongée au sein du Comité de suivi d'une part, mais surtout au sein du Conseil national des déchets.

Graphique 20. Les déchets dans le Grenelle



<sup>491</sup> Sur les changements induits par l'arrivée de Jean-Louis Borloo au ministère, voir Charlotte Halpern, « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? », *op. cit.*

<sup>492</sup> Entretien IG2 n°1, 4 mars 2010.

### 3.2.2.2.2 Les acteurs des déchets impliqués dans le Grenelle

Nous présentons ici les acteurs des déchets ayant été impliqués à un ou plusieurs moments du processus. Nous fondons nos analyses sur un panel d'acteurs qui regroupe les participants de l'intergroupe 2 et du Comop 22. Nous n'intégrons pas les acteurs présents dans la table ronde 2 « Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets » qui ne permet pas de distinguer avec précision les acteurs intervenus strictement sur les enjeux liés aux déchets. En outre, les déchets ont fait l'objet d'une table ronde distincte, en décembre 2007, et la liste des personnes présentes n'est pas disponible. Nous nous appuyons ici sur des informations collectées pendant les entretiens mais n'ayant pas pu être vérifiées.

En premier lieu, la répartition de la population étudiée par collège d'appartenance (voir tableau) témoigne d'une représentation des différents collèges qui se différencie de leur représentation dans l'ensemble de la base. On note en particulier deux différences notables : la représentation moins importante des employeurs (20 % dans notre panel contre 28 % dans l'ensemble de la base) et la représentation plus importante des associations (environnementales et autres) (respectivement de 19 % et 5 % dans notre panel contre 8,1 % et 2,3 % dans l'ensemble de la base).

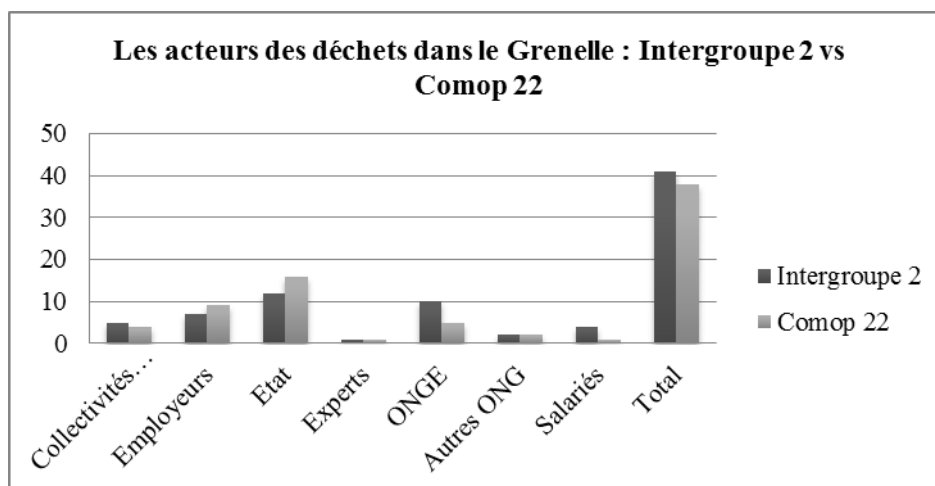
Tableau 63. Les acteurs des déchets dans le Grenelle

Collège d'appartenance	Secteur du bâtiment : Intergroupe déchets + Comop 22		Base totale
Population totale	79	100%	100 % (1 551 individus)
Collectivités territoriales	9	11%	10,6 %
Employeurs	16	20%	28,0 %
État	28	35%	39,8 %
Experts	2	3%	6,8 %
ONG environnementales	15	19%	8,1 %
ONG non environnementales	4	5%	2,3 %
Salariés	5	6%	4,2 %

Cela s'explique notamment par la constitution tardive de l'intergroupe, sous la pression conjuguée des associations environnementales, des familles et des

consommateurs, et qui a nécessité la mobilisation d'individus déjà engagés dans d'autres groupes de recherche. Ainsi, cette différence tend à s'estomper pour la représentation des différents collèges dans le Comop 22. *La composition des différents collèges dans les deux phases du dispositif* permet en effet une seconde série de remarques. La constitution tardive du groupe, sous forme d'intergroupe, explique que tous les membres de l'intergroupe aient été engagés dans d'autres groupes de travail en parallèle. Cela explique aussi le décalage observé entre les deux phases en termes de représentation de différents pans de ce secteur d'activités. Ainsi, la composition entre collèges varie considérablement entre l'intergroupe 2 et le Comop 22 (graphique).

Graphique 21. Les acteurs des déchets dans le Grenelle : intergroupe 2 vs Comop 22



Notons que seuls six individus ont participé aux discussions menées dans les deux phases : un représentant de l'État et des associations non environnementales, deux représentants des employeurs, et deux représentants des associations environnementales.

À cela s'ajoutent *des différences notables à l'intérieur de chacun des collèges*. Le passage en revue de 4 collèges permettra d'apporter quelques éléments d'analyse, que nous compléterons par la suite. Notons par ailleurs qu'aucun représentant du collège salariés n'est présent dans le Comop 22, alors qu'il y en avait six dans l'IG2 (deux pour la CGT et la CFDT, un pour la CFTC et la CFE/CGC). Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

Compte-tenu du rôle central joué par *les associations environnementales* dans la prise en compte des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle, celles-ci sont particulièrement bien représentées dans le dispositif, de la même manière que les associations non environnementales, présentes elles-aussi durant la totalité du dispositif au titre de personnes morales associées. On remarque cependant la forte concentration des ONG représentées, qui se répartissent entre Alliance pour la planète et France Nature Environnement, très engagées sur la question de l'incinération des déchets. L'association Robin des bois a été comptabilisée ici parmi les associations environnementales. Par ailleurs, l'entité Alliance pour la planète est une organisation parapluie qui recouvre différentes organisations : dans l'intergroupe 2, il s'agit de des cadres dirigeants du Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNIID) (2)<sup>493</sup> et d'un représentant de WWF, issus du monde économique.

Tableau 64. *Les associations (environnementales)*

Collège	Acteurs présents : associations environnementales	Nombre de participants (IG 2)	Nombre de participants (Comop 22)	Nombre d'individus (Total)
ONG	Alliance pour la Planète	3	0	3
ONG	France Nature Environnement	5	2	6 (avec 1 personne dans les 2 phases)
ONG	CNIID		1	1
Personnes morales associées	Robin des bois	1	1	1 (même personne)

Le collège *Collectivités territoriales* connaît également des variations importantes entre les deux phases, qui permettent de rendre compte de la mobilisation tardive de ces acteurs dans le Grenelle. Unanimement souligné par les entretiens réalisés dans le cadre du volet acteurs, leur engagement dans les groupes de travail (participation effective aux réunions, propositions soumises, préparation des réunions, etc.) est faible : l'intergroupe 2 ne fait pas exception de ce point de vue. Par ailleurs, ce collège est représenté par des élus, et ce à différents échelons de gouvernement. Dans le Comop 22 au contraire, la mobilisation des collectivités territoriales est organisée en amont par les associations représentatives dans les domaines où leurs

<sup>493</sup> Association loi 1901 créée en 1997 et spécialisée dans la gestion des déchets municipaux. Le CNIID se mobilise pour la réduction des déchets à la source et pour leur détournement de l'incinération et de la mise en décharge.

membres disposent de compétences marquées, comme les déchets. Les élus sont moins représentés dans le Comop 22, et leur contribution aux débats opère de manière moins visible, dans le cadre des différents groupes de travail des associations représentatives<sup>494</sup>.

Tableau 65. Le collège Collectivités territoriales

Collège	Acteurs présents : principales institutions de rattachement	Nombre de participants (IG 2)	Nombre de participants (Comop 22)
Collectivités territoriales	Collectivités territoriales (conseil général, conseil régional, municipalités)	5	0
Collectivités territoriales	Assemblée nationale	1	0
Collectivités territoriales	Sénat	1	0
Collectivités territoriales	Communauté d'agglomération	1	0
Collectivités territoriales	Assemblée des communautés de France (AdF)	0	1
Collectivités territoriales	Assemblée des maires de France	0	2
Collectivités territoriales	Assemblée des départements de France	0	1

Le collège *Employeurs* soulève aussi d'importantes interrogations au vu de sa composition, et des modifications importantes observées entre l'intergroupe 2 et le Comop 22. Les deux phases se caractérisent tout d'abord par l'absence des grandes firmes de services urbains (Veolia, Suez) pourtant dominantes dans le secteur. Compte-tenu des enjeux, l'hypothèse de l'auto-exclusion du Grenelle de l'environnement est peu crédible, notamment pour la phase des Comops, et l'on penche plutôt pour celle de l'exclusion, avancée par plusieurs interlocuteurs dans le cadre des entretiens<sup>495</sup>. Cette seconde hypothèse semble d'autant plus crédible compte-tenu de la mobilisation marquée de ces acteurs économiques au cours de la période, en dehors du dispositif Grenelle et auprès des différents échelons de gouvernement et assemblées représentatives. Par ailleurs, les entretiens réalisés auprès d'Éco-emballages, organisme non présent dans la première phase, montrent la

<sup>494</sup> Entretien AdF.

<sup>495</sup> Entretien Comop 22 n° 1, Entretien IG 2



mobilisation forte de cet acteur auprès du ministère et de l'Ademe pour participer au Comop 22<sup>496</sup>.

En termes de différences observées entre les deux phases, on note la présence, dans l'intergroupe 2, des organismes de représentation de différents secteurs d'activités à travers les associations patronales, tandis que les éco-organismes (Éco-emballages) ne participent aux travaux du Grenelle que dans le cadre du Comop 22. Cependant, pour l'Éco-organisme, cette absence a pu être compensée grâce aux relations étroites avec certains organismes du patronat représentés, également membres des instances dirigeantes de l'éco-organisme, comme par exemple le groupe Pernod Ricard, membre-fondateur de l'éco-organisme et à l'origine du principe de responsabilité élargie des producteurs<sup>497</sup>.

Tableau 66. Le collège Employeurs : principales institutions de rattachement

Collège	Acteurs présents : Organisme de rattachement	Nombre de participants (IG 2)	Nombre de participants (Comop 22)
Employeurs	MEDEF	2	2 (les mêmes)
Employeurs	Union professionnelle artisanale	1	1 (le même)
Employeurs	FNSEA	1	1 (le même)
Employeurs	CGPME	2	1
Employeurs	CJD	1	0
Employeurs	Groupe Pernod Ricard	1	0
Employeurs	Éco-emballages	0	1
Employeurs	Fédération française du bâtiment	0	1
Employeurs	Amorce	0	1

Le *collège État* connaît les transformations les plus importantes. Outre les remarques au sujet de l'évolution du nombre de représentants d'une phase à l'autre, qui rejoignent celles faites pour l'ensemble du dispositif (voir le volet acteurs du rapport), la composition de ce collège montre tout d'abord la grande diversité des portefeuilles ministériels, et plus particulièrement, des directions générales représentées. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est le mieux

<sup>496</sup> Entretien Éco-emballages n° 3, 16 mars 2009.

<sup>497</sup> *Ibid.*

représenté dans le Comop 22 (9 vs. 1 dans l'IG2), le MEDAD vient en seconde position seulement avec 1 (IG2) vs. 8 (Comop 22) dont 5 pour les anciennes directions générales du ministère de l'Environnement (DPPR, D4E), auxquels s'ajoute un représentant du cabinet qui souligne les enjeux politiques inhérents à la gestion d'une politique transversale au nouveau ministère intégré. L'Ademe, les instituts de recherche et les universitaires sont également présents dans l'IG 2, mais seul le BRGM est représenté dans le Comop 22. D'un point de vue formel, l'Ademe n'a pas de représentant au sein du Comop déchets, mais, comme nous le verrons, l'agence a participé activement aux discussions menées dans cette enceinte et pris en charge le pilotage de plusieurs sous-groupes de travail.

Tableau 67. Le collège État

Collège	Acteurs présents : principales institutions de rattachement	Nombre de participants (IG 2)	Nombre de participants (Comop 22)
État (min)	Ministère de l'Économie et des Finances : directions générales du Trésor et de la Politique économique ; de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes ; directions des Grandes Entreprises ; de la Législation fiscale	1 (DGTPE)	1 (DGCCRF) + 2 (DGE) + 2 (DGTPE dont 1 identique) + 2 (DLF)
État (min)	MEDAD : directions de la Prévention des pollutions et des risques ; des Études et de l'Évaluation environnementale ; de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction	1 (DPPR)	3 (DPPR) + 2 (D4E) + 2 (DGUHC)
État (min)	Ministère de l'Agriculture : directions générales de l'Agriculture ; de la Forêt et des Affaires rurales	1 (DGA)	1 (DGFAR)
État (min)	Ministère de la Santé : direction générale de la Santé	1	1
État (min)	Ministère du Budget : direction générale des Douanes et des Droits indirects	0	1
État (min)	Ministère de l'Industrie : direction générale des Entreprises	1	0
État (min)	Ministère de l'Intérieur : direction générale des Collectivités locales	0	2
État (cabinet)	MEDAD : Cabinet	0	1
État (agences)	Ademe	1	0
État (recherche)	Instituts de recherche : CEMAGREF, INERIS, Bureau de recherches géologiques et minières, Université	3	1 (BRGM)

Enfin, le profil des participants ayant joué *un rôle structurant dans le processus*, de par l'occupation d'une fonction particulière dans les débats (intergroupe 2 : présidents, rapporteurs ; Comop 22 : pilote, chef de projet), montre la prépondérance du collège État (7 individus sur 8). Notons par ailleurs que 2 de ces individus (1 de la DPPR, 1 universitaire) participent à la table ronde n° 2, et constituent ainsi les seuls relais des discussions menées dans l'intergroupe 2 au cours de cette phase décisionnelle.

Tableau 68. Liste des institutions de rattachement des individus ayant occupé une fonction structurante

Institutions ou domaine	Nombre de participants (IG 2 + Comop 22)
MEEDDAT (DPPR)	3
Ministère de l'Économie et des Finances	2
Instituts de recherche publics	1
Université, recherche	2

### 3.2.2.2.3 Les enjeux traités par phases du Grenelle

Les rapports, notes et comptes rendus produits pendant et à l'issue de chaque étape du Grenelle permettent de réaliser une synthèse des objectifs fixés et instruments envisagés durant chaque phase, et de pointer les évolutions au cours du processus<sup>498</sup>. Le détail est présenté en annexe, nous avons privilégié ici les éléments les plus saillants.

#### *Les thématiques abordées dans l'intergroupe 2*<sup>499</sup>

La première remarque porte sur *le degré élevé de conflictualité des débats*, soulignée dans les entretiens et par les résultats de la partie « discours » de ce projet de recherche. Ces conflits portent tout d'abord sur *le cadrage des débats*, centrés sur la valeur économique des déchets et sans permettre d'aborder les enjeux liés à la santé : cela tient moins, selon les participants, au rôle des présidents et des rapporteurs, mais au refus exprimés par les membres du collège Employeurs d'aborder ces thématiques dans le cadre du Grenelle, et ce malgré les demandes exprimées par les membres des collèges Salariés et ONG. Par ailleurs, les enjeux liés aux déchets nucléaires et aux déchets agricoles ne feront pas non plus l'objet de débats dans le cadre de cet intergroupe, et ce malgré les demandes réitérées des associations environnementales : d'ailleurs, il n'y a pas trace de ces débats dans le

<sup>498</sup> MEDAD (dir.), Grenelle de l'environnement – Atelier intergroupes sur les déchets, Paris, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, septembre 2007 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000600/index.shtml> ; MEDAD (dir.), Rapport final du Comité opérationnel n° 22 « déchets », septembre 2008 : [www.legrenelle-environnement.fr](http://www.legrenelle-environnement.fr). En ce qui concerne la table ronde n° 2 : MEDAD (dir.), « La prévention des déchets et des polluants liés comme avantage compétitif pour les entreprises et les territoires : les 30 engagements du Grenelle », rapport final de la table ronde : les 268 engagements du Grenelle de l'environnement, 23 octobre 2007 (modifié en janvier 2008) : [http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id\\_rubrique=29&id\\_article=315&sq=current](http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?page=rubrique-dossier2&id_rubrique=29&id_article=315&sq=current)

<sup>499</sup> L'intergroupe 2 a fait l'objet de six réunions au cours de l'été 2007.

rapport de synthèse. Les conflits portent ensuite sur *les modes de gestion des déchets* à privilégier, avec la mobilisation des associations environnementales autour d'un projet de moratoire sur les incinérateurs de déchets et la réorganisation de la politique autour d'une logique de prévention, tandis que les membres des collèges Employeurs et Collectivités territoriales, lorsque ces derniers sont présents, contestent la remise en cause de solutions mixtes. Ce degré élevé de conflictualité explique que, rapidement, une partie des représentants du collège ONG boycottent les réunions. Au final, et sans remettre en cause la mixité de solutions proposées, un consensus émerge autour de l'objectif de réduction globale de la production de déchets.

Une seconde série de conflits, non résolus dans le cadre de l'intergroupe 2, porte sur *les modalités d'opérationnalisation* des objectifs de recyclage et de prévention de production, qu'il s'agisse des objectifs en volume de déchets recours aux sanctions ou à la fiscalité. Plusieurs pistes sont ainsi évoquées : le paiement à la pesée, la méthanisation et l'éco-conception, etc. La question des objectifs chiffrés de prévention de la production des déchets ne fait pas non plus consensus entre les membres de l'intergroupe 2 : ceux-ci ne concernent au final que les seuls déchets ménagers et/ou municipaux.

Ainsi, et malgré l'émergence de quelques enjeux orphelins, portés par les membres de collèges Salariés et ONG pour la plupart, les débats menés dans le cadre de l'intergroupe 2 restent largement dominés par une approche centrée sur la valeur économique des déchets et sur une logique de gestion mixte (incinération/prévention). Pour autant, ces discussions sont aussi un moyen d'affirmer la vocation des logiques de prévention et de valorisation par recyclage à être renforcées, tout en explorant des modalités alternatives d'opérationnalisation et/ou d'optimisation des objectifs existants.

Au-delà de ces remarques générales, quelques éléments de détails peuvent également être soulignés ici, qui permettent d'affiner l'analyse des enjeux traités.

Tout d'abord, le décalage important entre les objectifs affichés dans l'introduction du rapport et le périmètre des déchets et des secteurs d'activités effectivement concernés dans le corps du rapport. L'introduction souligne ainsi que les discussions et mesures préconisées concernent *l'ensemble des déchets et une pluralité d'acteurs qui agissent en étroite coopération*, à l'exception des déchets

nucléaires qui ne sont jamais mentionnés dans le rapport de synthèse : « *ceux produits par les ménages, les artisans, les commerçants, les entreprises, les agriculteurs ou les collectivités, et qu'ils soient dangereux ou non dangereux* », (Rapport IG2, p.7). Il ne s'agit pas d'un point de détail, mais bien d'un élément central des négociations menées tout au long de l'intergroupe 2 pour faire valoir l'extension de la logique de prévention et de valorisation par recyclage à l'ensemble du secteur, et non aux seuls déchets ménagers et/ou municipaux.

Pourtant, les objectifs annoncés en matière de prévention et de recyclage excluent explicitement les déchets agricoles et du BTP, et ce dès l'introduction du rapport. Ainsi, les objectifs prioritairement affichés par l'intergroupe 2 en matière de réduction de la production des déchets portent exclusivement sur les déchets des ménages et des artisans-commerçants (assimilés déchets ménagers) et sur les déchets des entreprises. L'objectif de diminution des déchets stockés et incinérés est mentionné, sans faire l'objet de précisions.

Deuxième remarque, concernant la diminution de la part des déchets valorisés par incinération et en particulier l'introduction d'objectifs chiffrés plus précis, le rapport se fait clairement l'écho des désaccords préalablement mentionnés dans des termes précis et faisant explicitement référence aux protagonistes. A plusieurs reprises, le rapport souligne la nécessité de mener des réflexions et discussions plus approfondies par la suite sur les calendriers et les objectifs quantitatifs.

« *Les objectifs prioritaires suivants ont été abordés par le groupe mais n'ont pu donner lieu dans le temps imparti à une discussion approfondie, certains participants estimant par ailleurs que la définition d'objectifs quantifiés n'avait guère de sens* ». (Rapport IG2, p.8)

« *L'objectif à retenir devra être l'objet de discussions ultérieures.* » (Rapport IG2, p.8)

« *Une diminution importante des quantités incinérées et stockées est souhaitée par les associations, cette diminution devant se concrétiser, pour certains, par un arrêt des nouveaux projets d'incinération. Cette position n'est pas partagée par le collège des employeurs ni par le collège des élus et collectivités territoriales, ni par certaines associations* ». (Rapport IG2, p. 9)

Les *principales mesures* préconisées par l'intergroupe 2 s'organisent autour des quatre champs suivants, dont le contenu et le degré de précision varient en fonction du degré de conflictualité qui leur est associé et dont le rapport fait par ailleurs état. À plusieurs reprises, les divergences entre collèges et organisations sont

mentionnées sous forme de souhaits exprimés : l'un des enjeux de l'analyse menée ici sera de suivre la trajectoire de ces souhaits, et de voir, au final, quels acteurs auront réussi à convaincre et/ou imposer leurs préférences.

- 1) La réduction de la production de déchets ménagers et assimilés, avec : l'instauration d'une tarification incitative (pour les ménages, les entreprises concernées et les collectivités locales), l'harmonisation des normes comptables dans un souci de transparence et de comparaison, étendre le principe de responsabilité élargie des producteurs pour intégrer l'éco-conception et prolonger la durée de vie de certains produits (filière DEEE, ressourceries).
- 2) Développer le recyclage matière et la valorisation organique, pour les déchets ménagers et assimilés et les entreprises : optimiser les filières fonctionnant sur le principe de la responsabilité élargie du producteur, extension de la part de financement de la collecte par le Point vert, augmentation des flux de déchets valorisés, professionnalisation de la filière recyclage, internaliser les coûts liés à l'incinération et au stockage par rapport au recyclage.
- 3) Mieux connaître et contrôler les impacts des différents modes de traitement et de valorisation : champs qui renvoie principalement aux discussions, non abouties, sur la place de l'incinération.
- 4) Renforcer la concertation, l'information et l'innovation en matière de gestion des déchets : renforcer le rôle de la planification, intensifier la recherche et le développement (valorisation des déchets organiques, évaluation des impacts sanitaires et environnementaux).

L'intérêt de ce rapport réside surtout dans la publicisation des désaccords et souhaits divergents exprimés par les différentes organisations présentes. A quelques exceptions près, les mesures concrètes présentent relativement peu d'innovations par rapport aux réflexions engagées depuis le début des années 2000 dans le cadre du Plan national de prévention de la production des déchets ou par l'Ademe dans le cadre des différentes expérimentations initiées depuis 2005 en partenariat avec les collectivités locales, les associations et les acteurs économiques. Parmi les exceptions retenues et présentant un caractère innovant par rapport aux instruments en vigueur, notons les propositions qui portent sur la gouvernance des éco-organismes et leur éventuel rapprochement (FNE et collectivités territoriales), sur les aménagements à la fiscalité (TGAP, TEOM/REOM, TVA) (FNE, Alliance pour la Planète) et au Code des marchés publics (employeurs), sur l'exploration de nouvelles formes de valorisation par recyclage (non limitées aux seuls emballages), par méthanisation. Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'une part importante des mesures préconisées provient de l'action menée en matière de gestion des déchets ménagers, et dont l'extension pure et simple à d'autres types de déchets est préconisée à plusieurs reprises dans le rapport (ambassadeurs de tri par exemple).

*Les thématiques abordées dans la table ronde 2*

Les conclusions de la phase 1 du Grenelle n'ont été abordés que de manière marginale dans la table ronde 2 en octobre 2007, et une table ronde sur les déchets a été organisée le 20 décembre 2007. Quelques grands principes ont été réitérés en octobre, tandis que les mesures préconisées étaient développées sous la forme de 30 engagements (sur un total de 268) quelques mois plus tard. Cette période intermédiaire a permis d'une part la prise en compte des réunions organisées en région, mais également la tenue des discussions et négociations parallèles qui expliquent le décalage, parfois important, entre les deux documents de synthèse.

Les propos formulés sur les enjeux liés aux déchets à l'issue de la table ronde 2, et formulés dans la synthèse de ce rapport, rompent avec les propos mesurés du rapport de l'intergroupe 2 : multiplication des déclarations volontaristes, rupture avec la logique d'incinération, précisions sur le calendrier et les objectifs, etc. En ce qui concerne les enjeux liés aux déchets, la table ronde 2 constitue une phase de mise en scène de la décision, avec des formules volontaristes : « *sera fortement incitée* », « *devront justifier strictement* » etc. Ces déclarations volontaristes, énoncées notamment par Nicolas Sarkozy dans son discours du 25 octobre 2007, portent principalement sur la priorité donnée à la logique de prévention par rapport à l'incinération. Les quelques extraits suivants, extraits de l'introduction, rendent compte de la rupture observée entre les deux phases du Grenelle : « *le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas* », poursuivre « *l'amorce de découplage entre croissance et production de déchets [...] qui préfigure ce que pourrait être une économie consommant peu de matières premières et respectueuse de l'environnement* », « *Cet objectif exige des politiques volontaristes cohérentes aux priorités hiérarchisées* ».

En revanche, le reste du rapport, rédigé à l'issue de la table ronde déchets, adopte une approche technique, qui se fonde sur des éléments chiffrés et de définition précis. Cela s'applique tout d'abord à *la formulation d'objectifs précis* et par types de déchets, en reprenant la classification entre modes de gestion introduits par la loi de 1992 et précisés par le Plan national de prévention de production des déchets en 2005 : la réduction des déchets ménagers, le recyclage matière et organique, déchets destinés à l'incinération et à l'enfouissement.



Cette différence de ton porte aussi sur *les mesures proposées*, qui constituent une opportunité de trancher entre les différents souhaits exprimés à l'issue de l'intergroupe 2. Une partie des engagements *entérinent les mesures ayant fait l'objet de consensus*, comme par exemple l'optimisation et l'extension du principe de responsabilité élargie du producteur, la mise en place de filières de recyclage pour certains déchets (dangereux ou activités de soin), ou encore les mesures dites « horizontales » au traitement des déchets (évaluation de l'impact sanitaire et environnemental, recherche et développement, etc.). La distinction entre types de déchets est maintenue et précisée, avec des objectifs chiffrés et différenciés pour les emballages, le BTP, les déchets organiques. Parmi ces mesures, *certaines font l'objet de déclarations de principe* tandis que les mesures d'opérationnalisation sont reportées à la phase des comités opérationnels et/ou le projet de loi, notamment lorsqu'elles concernent des mesures fiscales (tarification incitative obligatoire, taxation des produits fortement générateurs de déchets, taxation de la mise en décharge, etc.), ou encore la régulation des éco-organismes.

*Certaines mesures vont plus loin dans les objectifs* énoncés à l'issue de l'intergroupe 2, en précisant notamment les modalités d'opérationnalisation : les limites apposées à l'incinération et au stockage passent par une modification des marchés publics et des contrats liant les collectivités aux opérateurs, avec une suppression des clauses de tonnage minimum, un plafond pour la part des déchets produits sur un territoire à la valorisation thermique. Enfin, *d'autres propositions apparaissent au moment de la table ronde* avec une déclaration de principe ou comme devant faire l'objet d'une réflexion spécifique alors qu'ils n'avaient pas été mentionnés dans le rapport de l'intergroupe 2, mais proposés par certains membres sans faire l'objet d'un consensus, comme par exemple la mise en place d'une filière de recyclage de meubles. C'est également le cas des mesures préconisées pour les emballages : non seulement une catégorie spécifique est introduite alors que l'intergroupe 2 avait surtout travaillé sur les déchets ménagers et associés, mais le principe de l'harmonisation des normes de calcul des coûts est étendue aux consignes de tri et autres éléments propres au système de collecte qui faisaient partie des revendications portées, sans succès, par Éco-emballages dans le cadre de sa politique d'optimisation depuis 2002.

D'un point de vue global, les discussions menées lors de cette deuxième phase vont bien plus loin que l'intergroupe 2 et rendent compte de la forte mobilisation des ONG, en particulier FNE et le CNIID entre les deux phases, ainsi que de l'Ademe ou d'Éco-emballages pour le cas plus spécifique des déchets ménagers dont on retrouve une partie des propositions initiées avec la phase d'optimisation en 2002. Cela porte par exemple sur la différenciation, dans les éco-contributions acquittées par les entreprises, d'un objectif quantitatif de recyclage mais aussi d'une approche globale (cycle de vie des produits). En revanche, certains objectifs sont moins clairement affirmés à l'issue de cette seconde phase, comme par exemple le principe de soumission de tous les déchets à la logique de prévention, au profit d'une différenciation accrue entre différents types de déchets et différents secteurs d'activités.

#### *Les thématiques abordées dans le Comop 22*

Avant de rendre compte de la trajectoire des enjeux liés aux déchets, *quelques remarques préalables s'imposent quant aux sources disponibles et à l'organisation du travail*. Le Comop « déchets » se caractérise par *sa forme nébuleuse*, ce qui renforce les difficultés d'accès aux sources : huit séances plénières ont été organisées entre les mois de février et septembre 2008, pour lesquelles les comptes rendus de séance sont disponibles dans le rapport du Comop 22. À cela s'ajoute des réunions de sous-groupes, mis en place à l'issue de la première réunion en février 2008, afin d'explorer les modalités de mise en œuvre des différents engagements (voir tableau), ainsi que des groupes de travail et des études organisés en dehors du Grenelle et lui préexistant pour la plupart et dont les travaux, conclusions et recommandations ont été mobilisés dans le cadre du Comop 22 (voir encadré<sup>500</sup>). Le rapport en rend compte puisque seules une trentaine de pages résultent des discussions qui y ont été menées, tandis que la soixantaine de pages restantes inclut certaines des conclusions menées par sous-groupes, dans d'autres comités opérationnels et en dehors du dispositif Grenelle, et ce de manière non exhaustive comme le précise l'introduction.

---

<sup>500</sup> Voir l'introduction au rapport du Comop 22, MEDAD, *op. cit.*, p. 3.

**Sous-groupes de travail dans le Comop 22 et en-dehors du dispositif Grenelle : l'exemple des Engagements 259 et 261 sur le traitement biologique des déchets**

Le rapport renvoie aux espaces de travail suivants (Rapport Comop 22, p. 11) :

- *lancement d'un programme de recherche et développement, coordonné et financé par l'Ademe*, consistant à réaliser et suivre un projet pilote de production de carburant véhicule à partir de biogaz issu d'installations de stockage de déchets non dangereux ;
- *opération de méthanisation de Lille Métropole, aidée par l'Ademe* : première opération visant une injection du biogaz épuré et utilisation du biogaz en carburant véhicule ;
- *étude AFSSET en cours* sur « Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel » ;
- refonte de la nomenclature des installations classées de transit, tri, regroupement et de traitement des déchets qui comprend notamment la création de rubriques dédiées au compostage et à la méthanisation, élaboration d'arrêtés ministériels pour encadrer ces activités. *Ces projets, une fois adoptés*, devraient donner plus de visibilité aux porteurs de projets et permettre un meilleur encadrement des pratiques.

Enfin, malgré la liste des membres du Comop 22 joint au rapport du MEDAD, plusieurs personnes rencontrées dans le cadre des entretiens ont confirmé avoir été associées à ces discussions, *ce qui laisse supposer que le nombre d'individus associés est bien plus important que celui de la liste rendue publique*. Une première hypothèse porte à croire que cette phase a permis de réintégrer des organismes non représentés jusqu'alors. Une seconde hypothèse, plus crédible dans le sens où elle s'applique à plusieurs comités opérationnels si l'on en croit les entretiens réalisés dans le volet acteurs de ce projet, est que chaque organisme s'est fait représenter par différents individus dans les différents sous-groupes, en fonction des compétences individuelles, des thématiques abordées, etc. Cela signifie notamment, pour les organisations-parapluies ou fédérations, surreprésentées dans cette troisième phase, que ces organisations ont pu, le cas échéant, envoyer leurs propres représentants ou certains de leurs adhérents. Deux explications peuvent être avancées : d'une part le maintien, par le ministère, de consignes strictes dans la constitution des groupes (gouvernance à cinq, organisations représentées, etc.) qui auraient ainsi été contournées de manière informelle et pragmatique<sup>501</sup> ; d'autre part un calendrier de travail très court compte-tenu de l'ampleur des mesures devant être explorées, qui a incité au recours à des travaux, études et réflexions en cours. Notons par ailleurs que la composition du Comop 22 rompt avec les règles de la gouvernance à cinq, puisque les éléments préalablement développés montrent clairement l'absence de certains collègues (Salariés), et d'importantes variations d'effectifs pour d'autres (réduction pour les ONG, extension pour l'État). Notons à titre d'exemple que FNE, qui n'est pas

<sup>501</sup> Entretien ancien fonctionnaire MEDAD, Comop Trame verte et bleue, 14 octobre 2009.

officiellement membre du Comop 22, est citée dans le rapport au titre des organismes consultés par le MEDAD pour la préparation d'un projet d'article visant à modifier le Code de l'environnement (p.13) ou parmi les organisations représentées dans certains comptes rendus de réunion (p.81).

Tout cela porte à croire *qu'une grande partie des mesures incluses dans le rapport du Comop 22 puis dans les lois Grenelle 1 et 2 n'ont pas été élaborées et discutées dans le cadre du Grenelle, mais en dehors de ce dispositif*. Par ailleurs, la spécificité du traitement réservé aux enjeux liés aux déchets dans le dispositif Grenelle se poursuit dans cette troisième phase : les travaux du comité opérationnel débutent tardivement (février 2008), en raison de la tenue tardive de la table ronde déchets. Ce décalage renforce la dimension technique des travaux menés au sein de ce comité opérationnel, une part importante des arbitrages politiques et de contenu ayant été faits au moment de la table ronde sur les déchets, ce qui explique peut-être l'absence des ONG, mise à part le CNIID, et des Salariés. Les entretiens réalisés n'ont pas fait référence à la volonté d'exclusion de ces acteurs, mais aucune forme d'auto-exclusion n'a été soulignée non plus. Une autre piste suggérée dans les entretiens tient au coût important d'engagement dans le Grenelle pour les ONG, qui aurait conduit à faire des choix de participation aux comités opérationnels jugés prioritaires par les différentes organisations<sup>502</sup>. Enfin, cela explique peut-être l'absence de remise en cause des objectifs énoncés à l'issue de la table ronde, et ce malgré la permanence de conflits et dissensions dont le rapport se fait le relais : comme celles-ci proviennent majoritairement des collectivités territoriales et des employeurs, on peut faire l'hypothèse selon laquelle d'autres formes d'influence ont été privilégiées pour peser sur le contenu des documents législatifs et réglementaires adoptés.

*L'organisation du travail*, au sein du Comop 22 se divise donc en trois temps. Tout d'abord *l'examen des mesures incluses dans le projet de loi Grenelle 1 et les Textes d'application dits « lois techniques »* : le report de la publication des engagements pris en matière de déchets a permis d'en affiner la formulation, de telle sorte qu'une grande partie a déjà fait l'objet de proposition d'articles de loi et ne sont pas soumises à l'évaluation du Comop 22 mais du Conseil d'État. Le détail est développé en annexe. Nous nous intéresserons plus précisément aux engagements qui ont fait l'objet de discussions approfondies au sein du Comop 22 et dont ses membres

---

<sup>502</sup> Entretien WWF.

se sont saisis compte-tenu de leur « dimension technique<sup>503</sup> » : *les mesures visant à être incluses dans le projet de loi de finances 2009 (dit Grenelle 3)*, et enfin les autres qui ont vocation à être opérationnalisées par d'autres voies, notamment réglementaire ou contractuelle. Concernant les premières, qui portent sur les mesures de nature économique et fiscale, le bilan est mitigé dans la mesure où une part des objectifs énoncés dans les deux premières phases du Grenelle sont abandonnés ou reportés à des arbitrages ultérieurs. Le principe d'instauration d'une tarification incitative obligatoire, soulignée comme faisant consensus au sein de l'intergroupe 2 et de la table ronde déchets, est abandonné à l'issue des discussions menées dans le Comop 22 au profit d'une tarification incitative uniquement. Les justifications apportées dans le rapport sont d'ordre technique, comme le montre l'extrait ci-dessous, mais à cela s'ajoutent des considérations d'ordre politique et financière, qui témoignent de l'opposition des collectivités territoriales à des arbitrages sur ce point en dehors d'une réflexion plus globale sur la réforme de la fiscalité locale.

*« Dans ces conditions, l'engagement 243 n'aurait pu être tenu que par l'instauration d'une REOM incitative obligatoire, ce qui n'était pas le mandat du Comop. En conséquence le groupe a cherché les moyens de favoriser et encourager, et non, dans un premier temps, d'obliger au passage à la tarification incitative [...] Ainsi, le groupe n'a pas répondu entièrement à l'engagement 243, mais a identifié les moyens pour s'en rapprocher. Un nombre croissant de collectivités préparent d'ailleurs des expérimentations dans ce cadre. »* (Rapport Comop 22, p.16).

Une seconde mesure de nature fiscale, visant à modifier la TGAP (Engagements 245 et 247) a fait l'objet d'un consensus partiel au sein du Comop 22, concernant notamment la progressivité des taux sur l'incinération et le stockage. Pour le stockage par exemple, l'Ademe estime qu'il faudrait passer d'une taxe d'un montant de 10,03 €/tonne à des montants allant de 20 à 40 €/tonnes, avec une progression par paliers<sup>504</sup>. Pour les collègues Employeurs (MEDEF, AMORCE, FNADE) et Collectivités locales, une telle augmentation doit néanmoins s'accompagner de mesures d'aide au financement des coûts induits par la réalisation des objectifs du Grenelle (construction de centres de tri, de compostage de déchets verts, etc.), estimé entre 2 000 et 3 000 millions d'euros. Plusieurs pistes sont étudiées, notamment la création d'un fond d'aides, alimenté par le produit de la TGAP déchets, et dont le pilotage pourrait être confié à l'Ademe.

---

<sup>503</sup> Rapport Comop 22, p. 5

<sup>504</sup> Ademe, *Regard sur le Grenelle*, septembre 2008, 48 p.

*Concernant les mesures n'ayant pas vocation à être incluses dans les textes de lois, on trouve des mesures dont l'opérationnalisation est prévue dans le cadre de procédures contractuelles ou par la voie réglementaire, qui permettent la mise en place de mesures par filières dans la continuité des arrangements institutionnels mis en place au lendemain de la loi de 1992. Autrement dit, ce choix d'opérationnalisation ouvre également la voie à des ajustements aux objectifs adoptés dans le cadre des phases antérieures du Grenelle, et ce en fonction de la situation propre à chaque filière. La plupart des mesures concernant les missions assignées aux éco-organismes, la mise en place ou l'optimisation de filières spécifiques, ou encore les relations avec les opérateurs des installations de traitement de déchets rentrent dans ce cadre. Leur mise en œuvre est renvoyée aux discussions pilotées par le MEDAD dans le cadre du renouvellement des contrats d'agrément pour les premiers, à la mise en place de groupes de travail sectoriels pilotés par les représentants des acteurs économiques (FNADE<sup>505</sup>, AMORCE et Éco-Emballages), qui prévoient des instruments basés sur le volontariat (accords volontaires et chartes), les bonnes pratiques (guides et méthodologies), pour les seconds, et enfin, des envois de courrier au cas par cas pour les troisièmes afin de redéfinir les contrats à l'occasion de leur renouvellement.*

Enfin, de manière similaire aux observations formulées pour la table ronde, *certaines enjeux non identifiés comme prioritaires à l'issue de l'intergroupe 2 resurgissent* dans le cadre du Comop 22, comme par exemple les questions liées à la santé des personnels.

Une dernière remarque peut être formulée au sujet des travaux menés dans le cadre du Comop 22 : des effets mitigés en termes de résultats. Justifiés, dans la conclusion du rapport, au titre du démarrage tardif des travaux ou de la complexité des enjeux traités, ces retards semblent principalement résulter des désaccords persistants au sein de ce collectif, insuffisamment mis en évidence selon certains membres, comme le montre la discussion sur l'examen du rapport final :

*« De nombreux acteurs souhaitent que le rapport mette mieux en évidence les points de divergence et donne un meilleur écho aux différentes positions exprimées. »* (Compte rendu de la réunion finale, rapport Comop 22, p. 84)

---

<sup>505</sup> Créée en 1937, la FNADE est la fédération professionnelle qui regroupe les principales organisations syndicales des activités du déchet. Celle-ci n'est pas officiellement représentée dans le Comop 22 mais joue un rôle central dans l'opérationnalisation de ces mesures.

Le tableau récapitulatif compilé en annexe montre qu'environ la moitié des engagements pris à l'issue de la table ronde fait l'objet d'un report dans le cadre de discussions ultérieures. En revanche, l'un des principaux résultats du Comop 22 consiste envisager la mise en place d'un comité de suivi spécifique à l'échelle nationale, afin de poursuivre la dynamique engagée dans le cadre du Grenelle. Peu mis en avant dans le rapport lui-même, le compte rendu de la réunion finale apporte de nombreux éclairages à ce sujet. Plus précisément, le collectif propose d'investir une structure existante, le Conseil national des déchets<sup>506</sup>, tout en procédant à des ajustements visant à prolonger le principe de gouvernance à cinq avec l'entrée des ONG en 2008. À cela s'ajoute la proposition de la direction générale de la Prévention des risques (ex-DPPR) d'accorder la tutelle de l'instance de régulation des éco-organismes au Conseil national des déchets. Cette proposition reçoit l'assentiment des différents collèges représentés (MEDEF, ONG, AMF, etc.), et des demandes réitérées de participation de la FNSEA.

*Les déchets dans les lois Grenelle 1 et 2 et dans la loi de finance 2009*

L'inscription législative des enjeux liés aux déchets intervient en trois étapes : dans le titre III de la loi Grenelle 1 tout d'abord, composé de 2 articles (46 et 47)<sup>507</sup> et fixant les grands objectifs en matière de déchets ; dans le titre 5/chapitre 3 de la loi Grenelle 2 ensuite (Articles 186 à 209), ou loi dite technique, qui précise les dispositions annoncées dans le texte programmatique de 2009 en créant ou modifiant les différents codes notamment de l'environnement, de la construction et de l'habitat, des collectivités territoriales. À cela s'ajoutent enfin les dispositions prises par la loi de finance 2009, parfois dite Grenelle 3, et dont quelques articles (29 ; 108 ; 127) concernent spécifiquement les déchets<sup>508</sup>. Notons que la cohérence de ces textes laisse à désirer : ainsi, leur lecture rend compte d'une juxtaposition entre des dispositions à caractère général devant être précisées par décret et des mesures extrêmement précises, sur certains produits (bouteilles de gaz et livres scolaires) ou activités

---

<sup>506</sup> Cette instance créée par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001 est un organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets (et notamment les textes législatifs et réglementaires).

<sup>507</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>508</sup> Mises à part les dispositions relatives à la TGAP (Article 29), les autres seront réintégrées et précisées dans la loi Grenelle 2 quelques mois plus tard.

(consignes de tri), en passant par de longs développements sur les missions des éco-organismes.

Quelles sont les grandes lignes de ces textes, et leur apport à la législation en vigueur en matière de déchets ? Ces textes permettent tout d'abord *l'inscription dans la loi des mesures introduites dans le cadre du Plan national de prévention de la production des déchets et de la transposition des directives européennes de 2006 et 2008*. Sans remettre en cause la valeur économique des déchets, la loi Grenelle 1 reprend la hiérarchie des modes de gestion privilégiés en 2005 (voir Tableau récapitulatif en annexe), qui permet d'affirmer la prééminence des logiques de prévention et de valorisation par recyclage sur l'élimination en lien avec un objectif de réduction de la quantité de déchets enfouis d'ici 2012 conforme à la réglementation européenne. Le texte introduit aussi une référence à la dimension environnementale de la gestion des déchets (préservation des ressources naturelles et prévention de la pollution), en conformité avec la réglementation européenne. Enfin, le texte reprend les engagements du Grenelle et en particulier les objectifs chiffrés définis à l'issue de la table ronde en matière de recyclage des déchets ménagers, en insistant notamment sur les emballages. Les seuils fixés à cette occasion permettent la mise en conformité avec la réglementation européenne<sup>509</sup>. Les lois Grenelle 2 et de finance 2009 contribuent aussi à la transposition de la réglementation européenne sur les déchets, comme par exemple les dispositions relatives à la circulation, à l'importation et la circulation de déchets ménagers et assimilés au sein de l'Union européenne et avec un État tiers.

De manière plus originale, les lois Grenelle 1 et 2 clarifient les compétences des différents échelons de gouvernement dans la gestion des déchets. La loi Grenelle 1 précise ainsi *les tâches qui incombent à l'État*, dans le cadre d'un « dispositif cohérent » qui recouvre notamment (détails en annexe):

- le soutien au développement de la communication, de l'information et de la recherche sur les déchets ;
- une fiscalité sur les installations de stockage et d'incinération pour inciter à la prévention et au recyclage et modulée en fonction de l'impact environnemental et du degré de génération de déchets des différents produits ;
- l'extension de filières de recyclage (activités de soin, BTP, organiques, meubles, D4E)

---

<sup>509</sup> Pour rappel, recyclage de 50 % des déchets ménagers à horizon 2020.



- l'encadrement des éco-organismes à travers le renouvellement des procédures d'agrément et le renforcement des activités de contrôle et d'audit financier ;
- un cadre national et de engagements contractuels pour améliorer la gestion de la part résiduelle des déchets (valorisation énergétique, encouragement à la méthanisation et au compostage) ;
- encadrement des contrats d'UIOM : suppression des clauses de tonnages minimums, justification du dimensionnement des nouvelles installations de traitement thermique et stockage ;
- renforcer la planification pour les activités liées au BTP, soutenir les collectivités territoriales dans l'élaboration et la révision de plans locaux de prévention.

Ces éléments de clarification portent également sur les compétences des *départements* en matière de planification (loi Grenelle 2, article 194), et des structures intercommunales (loi Chevènement) dans l'exercice de leurs compétences en matière de déchets notamment vis-à-vis des maires.

Concernant *les mesures fiscales*, la loi Grenelle 1 et la loi de finance 2009 (articles 29 et 108<sup>510</sup>) confirment l'introduction d'une fiscalité incitative dans le cadre de la TGAP, ainsi que des éléments de calendrier, qui pénalisent à horizon 2015 l'élimination et le stockage des déchets ménagers et assimilés pour favoriser le recyclage et la prévention. En revanche, les éléments relatifs à l'instauration, par les collectivités territoriales, d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés confirment *son caractère non obligatoire* et sont renvoyés à la loi Grenelle 2<sup>511</sup> (article 195). Plusieurs mesures concernent enfin *le rôle des éco-organismes*, et du principe de responsabilité élargie des producteurs dont le périmètre est élargi aux emballages ménagers consommés hors foyer, la hausse de la couverture des services de collecte. Par ailleurs, les lois Grenelle 1 et 2 confirment l'introduction d'un objectif de qualité environnementale à travers l'éco-conception, ainsi que des objectifs d'harmonisation de la signalétique et consignes de tri. En revanche, en ce qui concerne le contrôle et l'audit de ces structures<sup>512</sup>, le projet de création d'une instance de régulation est remplacé après la lecture à l'Assemblée nationale par une « instance de médiation et d'harmonisation », et l'opérationnalisation des règles relatives au contrôle de l'État de la gestion financière des éco-organismes est renvoyée à un décret d'application ultérieur.

---

<sup>510</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, parfois dite loi Grenelle 3.

<sup>511</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>512</sup> Non discutée dans le cadre du Grenelle, cet ajout fait suite au scandale financier qui a touché Éco-emballages en 2008.

### 3.2.2.3 *Les dynamiques de recomposition de l'action publique sectorielle*

Dans cette seconde partie, les pistes d'analyse énoncées lors de la présentation du traitement des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle seront approfondies. L'analyse s'organise autour des critères retenus en vue de l'analyse comparée des effets du Grenelle : redéfinition des problèmes, évolution des instruments d'action publique et structuration des intérêts sectoriels. Nous montrons, pour chacune, comment ces évolutions s'inscrivent dans des évolutions de plus long terme du secteur. Nous défendons l'idée selon laquelle le traitement des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle a accéléré des transformations en cours, en facilitant la recomposition des alliances et des bases de soutien aux mesures et programmes élaborés en dehors du dispositif.

#### 3.2.2.3.1 *Stabilité des problèmes déchets*

Les effets du Grenelle sur le cadrage des enjeux liés aux déchets apparaissent limités. La fin annoncée de l'incinération et le primat accordé à la logique de prévention relèvent plus, semble-t-il, d'un effet d'annonce que d'une véritable avancée obtenue dans le cadre du Grenelle. Trois éléments seront développés à cette occasion : le recyclage de mesures anciennes, le renforcement d'une représentation fondée sur la valeur économique des déchets, et enfin, la marginalisation de cadrages alternatifs.

#### *Recyclage et transposition de directives européennes*

En premier lieu, le Grenelle de l'environnement permet la mise en visibilité de la dimension environnementale des enjeux liés aux déchets, grâce à l'institutionnalisation de mesures préexistantes. Il s'agit en premier lieu de formaliser, à travers l'inscription dans la loi, les mesures et objectifs inscrits dans la réglementation européenne, qui avait donné lieu en 2004 à l'adoption d'un Plan national de prévention des déchets<sup>513</sup>.

Pour rappel, les consultations menées par la Commission européenne en 2003-2004<sup>514</sup>, en vue de l'élaboration des directives de 2006<sup>515</sup> et 2008<sup>516</sup> sur les déchets,

---

<sup>513</sup> Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Plan national de prévention des déchets, février 2004.

<sup>514</sup> Commission européenne, *Communication en vue de l'élaboration d'une stratégie sur la prévention et le recyclage*, 27/05/2003.

montrent la place croissante accordée à la prise en compte de l'impact environnemental de la politique des déchets, ainsi l'introduction d'une troisième logique de gestion des déchets, fondée sur la prévention, qui s'articule avec les logiques d'élimination et de valorisation. Cette logique préventive prend en compte la totalité du cycle de vie des produits et des matières afin de réduire leur impact environnemental et de renforcer la valeur économique des déchets. Outre des objectifs en matière de recyclage des déchets à l'horizon 2020 (50% des déchets ménagers), la réglementation européenne contraint les États à mettre en place des Plans nationaux de prévention des déchets tout en diversifiant les modes de gestion pouvant être mobilisés dans ce cadre. Au niveau national, l'adoption en 2004 sous l'égide de Nelly Ollin (ministre de l'Écologie et du Développement durable, gouvernement Raffarin) d'un Plan de prévention de la production des déchets vise à mobiliser l'ensemble des acteurs publics et privés engagés dans la gestion des déchets ménagers pour opérationnaliser la logique de prévention. Ces discussions, menées sur une base exclusivement réglementaire, avaient débouché sur l'adoption d'une série de circulaires visant à formaliser les modalités de transfert accru de compétences en matière d'élimination des déchets ménagers vers les départements<sup>517</sup>.

Outre ces limites apposées au caractère novateur des représentations liées aux déchets telles que formulées dans le cadre du Grenelle, qui combinent des éléments de recyclage et de mise en visibilité de logiques antérieures, la construction des problèmes liés aux déchets reste dominée par ce que l'un de nos interlocuteurs a qualifié de cadrage « pro-incinérateur<sup>518</sup> ». Ainsi, il semble qu'un consensus ait émergé autour des limites apposées aux logiques d'élimination (incinération et enfouissement), et en conformité avec les objectifs introduits par la réglementation européenne, mais sans remettre en cause la logique de valorisation énergétique et thermique autour de laquelle les collèges Collectivités locales, Employeurs et une large partie des collèges État et Salariés se mobilisent fortement au nom des

---

<sup>515</sup> Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets.

<sup>516</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

<sup>517</sup> Circulaire du ministère de l'Écologie et du Développement durable sur la décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, 17 janvier 2005 ; Circulaire d'application des décrets n° 2005-1472 du 29 novembre 2005 et n° 2005-1717 du 28 décembre 2005 modifiant respectivement les décrets n° 96-1008 et 96-1009 du 18 novembre 1996 relatifs d'une part, aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA), d'autre part aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS), 25 juillet 2006.

<sup>518</sup> Entretien IG 2, mars 2010

retombées économiques et financières. L'un de nos interlocuteurs souligne le paradoxe des discussions menées autour des incinérateurs, désormais justifiés au nom de la valorisation énergétique :

*« Un incinérateur devient une unité de valorisation énergétique (UVE). Pour moi c'est une aberration. Le fait de brûler de la matière ne permet pas d'en créer plus que ce qui est consommé au départ ; c'est le principe de la thermodynamique. On ne crée pas de l'énergie à partir de rien. Utiliser des mots comme ça, c'est pour enfumer les gens. » (Entretien IG2 n° 1)*

Pour les collectivités territoriales, cette reformulation des UIOM aux UVE justifie le maintien de politiques de gestion des déchets mixtes, qui combine différents modes de gestion et nécessite le maintien d'un parc d'installations de valorisation énergétique des déchets, en lien avec la modernisation des équipements de recyclage (centres de tri, centres de compostages etc.)<sup>519</sup>.

#### *Une représentation fondée sur la valeur économique des déchets*

Par ailleurs, le Grenelle ne remet pas en cause la représentation associée aux déchets, fondée sur leur valeur économique, et qui structure l'évolution des logiques de gestion sur la longue durée. D'une part, l'objectif de réduction continue de la part des déchets résiduels, que poursuivent les discussions initiées par le Grenelle, s'inscrit dans la continuité d'un processus de marchandisation des déchets entamé en 1975<sup>520</sup>. D'autre part, le renforcement du lien entre gestion de déchets et développement durable, dans le cadre du Grenelle, donne lieu à l'introduction de critères de qualité environnementale dans les différents modes de gestion et contribue à l'exacerbation de la valeur économique des déchets, considérés comme des matières premières et sources d'énergies renouvelables à valoriser, ainsi que le rappelle la loi Grenelle 1 :

*« ... La sobriété dans la consommation des matières premières, notamment par la prévention des pollutions et des déchets, fournit un élément essentiel d'une nouvelle économie. La mise en œuvre de cette politique sera fondée sur les principes*

---

<sup>519</sup> Ce tournant dans le discours politique des élus locaux est d'ailleurs régulièrement dénoncés par les associations de riverains, comme par exemple l'association Objectif Zéro Déchets, qui conteste les projets de refonte de la politique de gestion des déchets de la Grenoble Alpes Métropole ainsi que le contenu du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers en cours de révision en Isère. Conseil de développement de l'agglomération grenobloise, *Livre blanc pour une gestion citoyenne des déchets*, 2007, 59 p.

<sup>520</sup> Albert Weale, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter and Brendan Flynn, *Environmental Governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Voir également Yannick Rumpala, *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.

*de précaution, de substitution, de participation et de pollueur-payeur. [...] »* (loi Grenelle 1, titre III, article 36)

Plusieurs évolutions observées dans le traitement de ces enjeux dans le Grenelle en rendent compte. Tout d'abord, la poursuite d'une politique de recherche et développement ambitieuse, menée en partenariat par l'État et les acteurs économiques de la filière, pour moderniser le parc d'installations existantes afin d'en réduire les impacts environnementaux réduits (incinérateurs) ou d'en augmenter la capacité de traitement (centres de tri), en développer de nouveaux (centres de compostage) et d'explorer des techniques alternatives de valorisation par recyclage (méthanisation). Outre ces perspectives de développement qui contribuent à la compétitivité des acteurs de la filière à l'échelle internationale, les objectifs adoptés dans le cadre du Grenelle accélèrent le renouvellement et la modernisation des installations existantes.

Ainsi, les mesures liées à la création d'un fond géré par l'Ademe et alimenté par les taxes sur l'incinération et l'enfouissement des déchets dégagent un budget total de 925 M€ pour la période 2009-2013 abondent en priorité au financement de ces activités de recherche et développement, ainsi que leur diffusion rapide sur le territoire national<sup>521</sup>. L'extension des filières de recyclage au-delà des seuls ménages, pour intégrer les espaces de restauration par exemple, ou pour intégrer une part croissante de produits (activités de soin, 3E, meubles, etc.) constituent autant de nouvelles parts de marché à développer pour les acteurs économiques. Enfin, les tentatives de verdissement du secteur, qui résultent du renforcement du lien entre gestion des déchets et développement durable, renforcent également cette approche technico-économique de la gestion de déchets dans le cadre du soutien à l'éco-conception. Un extrait de fiche préparée dans le cadre de l'intergroupe 2 rend compte de cette perspective centrée sur l'innovation :

*« Proposition 4 : Innovation orientée éco-production et éco-consommation.  
Objectif = Rentrer dans un cercle vertueux de production écologiquement performante et d'une responsabilisation de l'acte d'achat vers les produits écologiquement sains dans le but de réduire les déchets ».* (Archives IG2 – Fiches collège Salariés)

---

<sup>521</sup> Pour mémoire, en 2008, le budget de l'Ademe en matière de déchets était inférieur à 40 M€. Voir Ademe, *Le dispositif de soutien de l'Ademe au Grenelle déchets*, Ademe, 2010.

Dans cette perspective, l'introduction d'une approche globale du cycle de vie des produits constitue une opportunité de développement de technologies innovantes du point de vue environnemental et de commercialisation à l'échelle internationale qui se justifie au nom de la croissance économique et de la création d'emplois.

*La marginalisation des cadrages alternatifs*

La réaffirmation, dans le cadre du Grenelle, de la valeur économique des déchets conduit enfin à marginaliser les représentations ne pouvant pas être intégrées dans ce cadrage initial. Cela concerne par exemple les propositions du collège Salariés sur la prise en compte de la santé (les écobilans sanitaires), ou encore les propositions du collège ONG visant à affirmer plus clairement la marginalisation de la logique d'incinération (moratoire sur les incinérateurs). Mais d'une manière plus générale, il semble surtout que la traduction proposée, dans le cadre du Grenelle, de l'approche globale de la gestion des déchets reste partielle. La filière de gestion des déchets est certes incitée à contribuer aux efforts en matière de réduction des gaz à effet de serre, avec des objectifs en matière de réduction des émissions de dioxyde de carbone selon des modalités similaires à celles adoptées au cours de la décennie précédente sur les rejets de dioxine (modernisation/renouvellement du parc d'incinérateurs). Dans cette perspective, la logique de prévention telle qu'opérationnalisée à travers la notion de cycle de vie des produits paraît réductrice, alors même que le fait de ne plus envisager les déchets de manière verticale et sectorielle, mais de manière intégrée et transversale apparaît porteuse d'une réorganisation majeure de ce secteur d'activités<sup>522</sup>.

Les caractéristiques propres au dispositif Grenelle, qui tend à favoriser le consensus dans l'objectif de produire des mesures concrètes, ont néanmoins conduit à privilégier une approche verticale et sectorielle des déchets, par secteurs d'activités et en fonction du degré de conflictualité qui les caractérise. Outre la mise à l'écart, dès le départ, des déchets nucléaires, toute tentative d'intégration des déchets agricoles dans les discussions de l'intergroupe 2 échouent compte-tenu de la mobilisation du représentant de le FNSEA et des représentants politiques des espaces ruraux (collège

---

<sup>522</sup> Laurence Rocher, *Gouverner les déchets*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais-Tours, 2006, 445 p. <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/52/28/PDF/TheseLaurenceRocher.pdf> ; voir aussi Laurence Rocher, « Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains : l'incinération entre valorisation énergétique et refus social », *Flux*, n° 74, 2008/4, p. 22-29.

Collectivités territoriales)<sup>523</sup>. Les déchets agricoles ne sont pas non plus pris en compte dans la table ronde, et le Comop 22 réitère ce choix au nom des travaux en cours dans le comité opérationnel 15 (agriculture). Par ailleurs, les différents textes de synthèses réitèrent les distinctions entre types de déchets par filières (BTP par exemple), acteurs économiques (ménages, entreprises, consommateurs) ou par produits (meubles, activités de soin, etc.) qui freinent l'adoption d'une approche globale de la gestion des déchets. Cette approche au cas par cas, prônée à maintes reprises par le Comop 22 (voir Tableau de synthèse en annexe) contribue, dans les phases ultérieures du dispositif, à la segmentation des débats et à la multiplication des sous-groupes de travail au sein desquels la représentation des différents collègues n'est plus assurée.

#### 3.2.2.3.2 *Choix et sélection des instruments*

Concernant le choix et la sélection des instruments de la politique des déchets discutés et élaborés dans le Grenelle, les innovations apportées concernent principalement les outils et les techniques d'opérationnalisation et de mise en œuvre, plus qu'elles ne renouvellent les instruments en tant que tels<sup>524</sup>. Ainsi, le secteur des déchets repose depuis sa création sur le recours à une large palette d'instruments, rendant ainsi obsolète toute tentative de distinction entre « anciens » et « nouveaux » instruments<sup>525</sup>. Deux formes d'instrumentation sont identifiées qui témoignent de la robustesse des instruments classiques de cette politique tels qu'introduits en 1975 dans la phase d'émergence, et renouvelés en 1992 afin de peser sur les comportements des acteurs économiques (ménages et entreprises). Nous procéderons tout d'abord à l'identification de ces instruments, puis nous reviendrons sur les évolutions observées en termes de formes d'instrumentation de la politique des déchets.

#### *Instruments législatifs et réglementaires*

Le Grenelle de l'environnement contribue à la réaffirmation du rôle moteur des dispositifs publics dans la politique de déchets. La place importante réservée aux

---

<sup>523</sup> Entretiens IG2 (Collèges Salariés, Personnes morales associées, ONG).

<sup>524</sup> Pour une discussion des apports et des limites de la distinction instruments – techniques – outils tels que proposée par Lascoumes et Le Galès (2004, *op.cit.*), voir Le Galès, Halpern, *op. cit.*

<sup>525</sup> Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel and Anthony R. Zito, *New Instruments of Environmental Governance?*, London, Frank Cass, 2003.

déchets dans les lois de finances 2009 et Grenelle 1 et 2 réaffirme, d'un point de vue symbolique, *le rôle fondateur des instruments de type législatif* dans les grandes phases qui caractérisent le développement de cette politique depuis 1975. Bien qu'il s'agisse d'avancées résultant, pour plus des trois-quarts des mesures proposées, de la transposition de la réglementation européenne sur les déchets et de l'inscription législative des mesures proposées dans le cadre du Plan national de prévention de la production des déchets de 2004, cette série de textes législatifs ouvre symboliquement une nouvelle phase dans la politique de gestion, fondée sur la prévention. Par ailleurs ces textes se distinguent des lois de 1975 et 1992 en ce qu'ils ne sont pas exclusivement consacrés aux déchets, et par un faible degré de cohérence interne<sup>526</sup>.

Le rôle moteur des dispositifs publics passe également par le choix *d'instruments de type réglementaire*, particulièrement présent dans la loi Grenelle 2 alors que la loi Grenelle 1 reste d'ordre plus général. Tout d'abord, la voie réglementaire (décrets en Conseil d'État, circulaires, etc.) permet de retarder l'adoption de mesures énoncées de manière générale, pour lesquelles un consensus n'a pas pu émerger ou pour lesquelles l'état des connaissances ne permet pas un plus grand degré de précision dans le texte de loi (recyclage des bois mâchés, mâchefers, etc.). D'autres articles décrivent très précisément le contenu des décrets à venir, comme par exemple l'article 187 sur la collecte des déchets liés aux activités de soin. Le législateur associe en effet le recours aux textes réglementaires à des outils et techniques précis, comme par exemple une nomenclature des types de déchets concernés, des calendriers et des autorisations administratives concernant l'extension de capacité ou la construction de nouveaux équipements dédiés à l'élimination des déchets. Les *obligations* constituent une seconde série de mesures réglementaires, par exemple l'obligation faite aux « *producteurs, importateurs et distributeurs [...] de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* » (loi Grenelle 2, article 186), ou encore aux pharmaciens de procéder à la collecte des déchets liés aux activités de soins. Ces mesures règlementaires recouvrent également des mécanismes de *police et de sanction*, par exemple pour les déchets du BTP

---

<sup>526</sup> Sur ce point, voir Michel Prieur, *op. cit.* et les développements consacrés aux thématiques déchets dans ces textes de lois dans la section précédente.



(Grenelle 2, article 190), qui reprennent et étendent des dispositifs importés du sous-secteur de la pollution industrielle en 1975<sup>527</sup>.

Pour l'ensemble des professionnels concernés, cette contrainte réglementaire implique une évolution des pratiques et la mobilisation de la filière pour s'adapter aux exigences, comme dans le domaine du BTP ou de la pharmacie, directement visés par ces mesures réglementaires.

#### *Instruments fiscaux*

Ces mesures sont celles qui ont fait l'objet des mobilisations les plus importantes dans le cadre du Grenelle, compte-tenu des effets de réorganisation massive du secteur qu'elles sont susceptibles de produire. Les discussions à leur sujet, ainsi que l'exploration de différents scénarii a exacerbé les discours des différents collèges représentés, conduit à la mise en place de plusieurs sous-groupes de travail spécialisés et légitimé le copilotage des débats par le ministère de l'Économie et des Finances, dont un représentant était systématiquement doté de fonctions d'encadrement (rapporteur, chef de projet), aux côtés des représentants du MEDAD. Le principal instrument fiscal est introduit dans la loi de finances 2009 ou Grenelle 3 (article 29), mais des mesures de ce type sont également présentes dans les lois Grenelle 1 et 2.

Notons par ailleurs que le recours aux instruments fiscaux ne constitue pas une innovation dans la politique de déchets. Son développement repose, depuis la loi de 1975, sur le recours à *la taxe*, dont le produit permet en partie de financer un système *d'incitations fiscales* et *d'aides* extrêmement avantageux (jusqu'à 50 %) de développement, de modernisation et de renouvellement des équipements nécessaires au traitement des déchets. Ces mesures fiscales ont été rassemblées, en 2000, dans le cadre de la TGAP déchets en vue de la réduction du stockage. À titre d'exemple, la mise en œuvre des objectifs de réduction des dioxydes avait conduit, à partir de 1999, à un vaste plan de modernisation des installations existantes soutenu par l'État à travers des aides (jusqu'à 50% du montant total en 1999, puis jusqu'à 20 % à partir de 2000). En l'espace de dix ans, ce programme a conduit au démantèlement des incinérateurs les plus anciens, et à leur remplacement par des équipements d'une plus

---

<sup>527</sup> Florian Charvolin, *L'Invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

grande capacité et assurant pour la plupart la valorisation des déchets traités. Ainsi, entre 1998 et 2008, le parc national des incinérateurs passe de plus de 300 à 129, et au cours de la même période, la France réduit de plus de 97 % ses émissions de dioxines, en conformité avec l'objectif fixé par la directive européenne (90 % de réduction des émissions par rapport à 1985)<sup>528</sup>. Parmi ces 129 installations, 112 d'entre elles (soit 83 %) assurent une valorisation énergétique dont 59 pour l'électricité, 30 pour la valorisation thermique et 28 en cogénération. Par ailleurs, la modernisation du parc d'UIOM renforce la production énergétique de ces installations : celle-ci passe de 1.600 kilowatts/tonnes en 1980 à près de 2000 kilowatts/tonnes en 2008<sup>529</sup>.

L'enjeu des débats menés dans le cadre du Grenelle porte donc moins sur le principe de sélection d'instruments de ce type, mais sur leur caractère obligatoire ou incitatif, le périmètre d'extension à d'autres modes de traitement que le stockage, et sur l'introduction de techniques permettant la variabilité des taux en fonction des types de déchets, des modes de gestion et des tonnages.

Une première série de débats porte tout d'abord sur *des mesures fiscales à caractère obligatoire*, qui viseraient à opérationnaliser l'objectif de réduction de la logique d'élimination des déchets. L'évolution des discussions montre l'émergence d'un consensus autour d'un scénario d'adaptation de la TGAP, plutôt que de création d'une taxe spécifique, émise dans le cadre de l'intergroupe 2 par le collègue ONG, qui aurait permis de renforcer la dimension environnementale de la mesure. Le périmètre de cette part évolutive fait l'objet d'une seconde série de discussion, tout d'abord pour cibler les seuls déchets ménagers et assimilés, et ensuite sur l'opportunité de viser l'élimination des déchets ou leur incinération, comme l'avait souhaité FNE dans les mesures soumises à la discussion dans l'intergroupe 2 (voir rapport IG2, Annexes). À la suite de la mobilisation des collectivités territoriales et des acteurs économiques, dans le cadre des phases ultérieures et des débats parlementaires, le choix privilégie *l'élimination et le stockage des déchets* sur l'incinération, entérinant ainsi la distinction préalablement évoquée entre l'incinération comme mode d'élimination (UIOM) et l'incinération comme mode de valorisation des déchets (UVE).

Ce dernier choix permet en outre d'envisager la poursuite du renouvellement du parc d'incinérateurs en vue de leur mise en conformité avec la réglementation

---

<sup>528</sup> CES, *op. cit.*, 2008.

<sup>529</sup> Rapport de l'association Amorce, *op. cit.*

européenne sur la pollution de l'air et la réduction des gaz à effet de serre (collèges Employeurs et Salariés), en lien avec un objectif de rationalisation du parc sur le territoire (collège État) et de renforcement des solutions mixtes (collège Collectivités locales). La part additionnelle de TGAP dégagée est en effet dédiée à l'alimentation d'un fond d'aide, dont la gestion est confiée à l'Ademe, pour le financement des installations induites par la mise en œuvre des objectifs définis à l'issue du Grenelle.

Ce choix a deux conséquences. La première concerne *la réforme de la TGAP déchets* (voir Encadré). Le Grenelle introduit une part évolutive en fonction du mode de traitement (stockage/incinération) et avec une prime à la proximité, grâce à des réductions d'impôt en fonction du mode transport choisi pour limiter le transport de déchets par la route<sup>530</sup>. Les calendriers fixés sont courts, puisque l'horizon est 2013. Les principaux acteurs visés par ce dispositif fiscal sont les entreprises et les collectivités locales. Un dispositif d'évaluation annuel est mis en place, avec une obligation faite au gouvernement d'informer le Parlement du bilan de la réforme de la TGAP. Le premier bilan mené, publié en août 2011<sup>531</sup>, montre qu'entre 2009 et 2011, la charge fiscale supplémentaire s'élevait à 393 M€ (dont 220 M€ seraient à la charge des collectivités locales<sup>532</sup>). Parallèlement, cette charge fiscale a permis de financer des aides accordées par l'Ademe, principalement à la gestion des déchets municipaux, à hauteur de 520 M€ sur la même période (contre 57 M€ en 2008).

---

<sup>530</sup> Pour les déchets ménagers et assimilés réceptionnés dans une installation de stockage, cette réduction d'impôt est la suivante : « 0,50 € par tonne en 2009 et 2010, 0,80 € par tonne en 2011 et 2012 et 1 € par tonne à compter de 2013. Elle est, à compter du 1er janvier 2014, revalorisée dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu ». (article 29, loi de finances 2009).

<sup>531</sup> MEDAD, *Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés*, MEDAD, Paris, août 2011. Voir aussi CGDD, *Rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle Environnement*, Paris, MEDAD, octobre 2009 ; Cour des comptes (dir.), *Les Collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Paris, La Documentation française, 2011.

<sup>532</sup> *Ibid.*, p. 27

**La réforme de la TGAP (extrait Bilan TGAP déchets, p. 30-31 – souligné par l'auteur)**

*La loi de finances 2009 prévoit de multiplier par 4 le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP passe ainsi de 10,03 €/t de déchet stocké à 40 €/t [...] . De plus, la loi de finances 2009 a créé une TGAP sur l'incinération des déchets ménagers et assimilés. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/t de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/t en 2014 [...].*

*Parallèlement, la loi de finances 2009 a introduit plusieurs modulations sur la TGAP applicables à l'incinération et au stockage des déchets ménagers et assimilés. Les modulations introduites visent à inciter les acteurs économiques à améliorer la performance environnementale de leurs installations.*

*La loi de finances rectificative pour 2010 a introduit : 1) une modulation sur les déchets stockés dans une installation équipée dès sa construction des dispositifs de captage et de valorisation du biogaz, 2) une diminution des taux de TGAP pour 2011 sur les déchets incinérés et les taux de TGAP pour 2012 et 2013 sur les déchets stockés dans certains types d'installations.*

La deuxième conséquence est directement liée à la question *des effets sur les choix* opérés par les acteurs visés en matière de gestion des déchets. Conformément à la logique observée sur la longue durée, les collectivités locales et les acteurs économiques de la filière ont privilégié des solutions mixtes, en procédant notamment à la modernisation des installations grâce à des technologies réduisant l'impact environnemental (pollution de l'air notamment) ou introduisant la valorisation organique grâce à la construction d'installations mécano-biologiques, et ce au détriment des aménagements visant à augmenter la part du recyclage. Cet effet pervers des instruments choisis en 2009 ne concerne donc pas le « signal prix » en tant que tel, mais plutôt les choix opérés par les acteurs dans le cadre des opportunités offertes par un système fondé sur la valeur économique des déchets<sup>533</sup>.

Deux autres mesures fiscales, *de nature incitative*, expliquent les choix opérés par les entreprises et les collectivités locales. La première concerne l'introduction, dans la loi Grenelle 1, et ce dans le cadre de l'article 47 de *crédits d'impôts* (taxe foncière), pouvant être accordés par les collectivités territoriales, aux propriétaires d'immeubles qui se raccordent à une unité de traitement des déchets pour couvrir tout ou partie de leurs besoins en énergie thermique. Dans leur très grande majorité, les établissements de santé, d'éducation ou d'accueil des personnes âgées ont bénéficié de cette mesure<sup>534</sup>. La seconde concerne la possibilité, pour les collectivités locales qui le souhaitent, d'une *tarification incitative* pour le financement de l'enlèvement et du traitement des déchets ménagers dans le cadre d'une refonte de la TEOM/REOM.

<sup>533</sup> La Mission commune d'information sur les déchets du Sénat souligne également les effets en termes de dispersion en lien avec « l'engouement pour le traitement biologique ». Daniel Soulage, *Traitement des ordures ménagères : quels choix après le Grenelle ?*, rapport d'information de la Mission commune d'information sur les déchets du Sénat, n° 571, 2009-2010, 22 juin 2010.

<sup>534</sup> Entretien Métro 3.

Envisagée dans l'intergroupe 2 comme une mesure à caractère obligatoire, l'évolution des discussions, dès la table ronde, garantit la dimension incitative de cette mesure. De manière originale, cette mesure permet l'introduction d'une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. Or, compte-tenu des difficultés politiques liées, d'une part, à la mise en œuvre de cette mesure<sup>535</sup>, et d'autre part, aux limites législatives (Grenelle 1) apposées à l'extension de capacité des installations d'incinération existante et à la construction de nouvelles, il semble que cette combinaison de mesures fiscales ait au final incité les collectivités locales à diversifier les modes de gestion grâce à des solutions techniques.

### *Les instruments économiques*

Enfin, les instruments de nature économique, dont le rôle est central dans la politique des déchets, sont également réinvestis dans le cadre des discussions menées dans le cadre du Grenelle. Deux types d'instruments économiques seront évoqués ici : les *contrats* et les *procédures d'agrément*. Ces instruments organisent les relations entre les acteurs publics et les acteurs économiques de la filière, rassemblés sous l'égide d'AMORCE qui les représente dans le cadre du Grenelle. Au niveau local, la mise en place de la collecte des déchets ménagers sous l'égide d'Éco-emballages passe aussi par la signature de contrats avec les collectivités locales disposant de la compétence collecte. Leur négociation permet aux premiers d'assurer la modernisation du service à travers l'introduction de contraintes sous forme de normes, règles et standards qui encadrent l'incinération des déchets ménagers constitue à la fois une contrainte pour les acteurs économiques. Ces textes permettent aux seconds de financer le service à travers la fixation d'un prix.

La notion de contrat recouvre en effet une grande diversité dans le type de montage juridique privilégié (contrats de gestion déléguée, sociétés d'économie mixte,

---

<sup>535</sup> La loi Chevènement (n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) donne aux municipalités la possibilité de transférer la compétence déchets vers les structures intercommunales. Ce choix contribue tout d'abord à la rationalisation des politiques locales de déchets, interdisant les délégations dites « en étoile ». Par ailleurs, ce choix constitue une occasion sans précédent de développer une politique et une fiscalité unique en matière de gestion des déchets à l'échelle de l'agglomération. Trois enjeux sont identifiés dans le cadre de la communautarisation de cette compétence : le réajustement des taxes et redevances d'enlèvement des ordures ménagères, l'intégration des personnels, et enfin, la rationalisation du service d'enlèvement des ordures ménagères dans le cadre du redéploiement de l'offre à l'échelle intercommunale.

joint ventures pour ce qui est des municipalités de taille plus importante, etc.<sup>536</sup>), et ce malgré la relative centralisation du marché des déchets autour du « duopole intelligent<sup>537</sup> » que constituent Suez Environnement<sup>538</sup> et Veolia Environnement<sup>539</sup> pour un total de 75 % de parts de marché<sup>540</sup>. Sur la longue durée, ces deux groupes se sont organisés sur le modèle de la firme intégrée ou groupes de services urbains<sup>541</sup>, qui permet d'internaliser une part importante des coûts de transaction du marché. Plus précisément, ces deux groupes ont développé une stratégie d'intégration verticale, qui passe par la création de filiales spécialisées qui gèrent chaque service urbain d'amont en aval de la filière.

Enfin, ces contrats, pris pour des périodes variables (5 à 10 ans), contraignent l'introduction de réformes dans les politiques locales de déchets, et sont à l'origine de logiques contradictoires entre caractéristiques techniques des installations et mode de traitement d'une part, et modes de collecte, de tri et de traitement des déchets, qui peuvent donner lieu à plusieurs types de contrats avec des organismes différents. Cela explique d'ailleurs les tensions observées, au niveau local, entre Éco-emballages, dont l'approche est centrée sur les emballages, et les acteurs économiques membres d'AMORCE et de la FNADE, dont l'approche est guidée par une logique d'amortissement des investissements et des technologies existants, de financement d'une politique ambitieuse de recherche et développement, et de calcul de la rentabilité du métier d'exploitant. Ainsi, les *mesures économiques* prises dans le Grenelle constituent une garantie, pour les pouvoirs publics et les collectivités locales en particulier, de non-répercussion des coûts induits par la baisse des quantités de déchets incinérés ou stockés sur le prix du service, *en interdisant notamment les clauses de tonnages minimums lors de la renégociation des contrats* avec les exploitants (loi Grenelle 1).

---

<sup>536</sup> Dominique Lorrain, "Urban capitalisms: European models in competition", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2), 2005, p. 231-257.

<sup>537</sup> Gérard Bertolini, *Économie des déchets*, Technip, Paris, 2007.

<sup>538</sup> Ex-Lyonnaise des Eaux (création en 1880, fusion avec Suez en 1997, et création de Suez Environnement, entrée en bourse depuis 2008, depuis la fusion avec Gaz de France).

<sup>539</sup> Ex-Compagnie générale des eaux (création en 1853, Vivendi en 1998 puis Vivendi Environnement en 1999, qui s'autonomise sous le nom de Véolia Environnement en 2002).

<sup>540</sup> Hormis ces deux groupes, plusieurs entreprises de taille moyenne (Séché Environnement, Ramery environnement) ont progressivement constitué des niches dans ce marché hautement compétitif (chiffre d'affaire moyen de 420 millions d'euros), soit en raison de leur implantation territoriale, soit en raison de leur capacité à offrir des services hautement spécialisés sur certains segments du marché.

<sup>541</sup> Dominique Lorrain, « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 84-92.

Les discussions menées dans le cadre du Grenelle de l'environnement comportent également une série de mesures visant plus précisément les éco-organismes. Dans le cadre du Comop 22, le choix opéré vise à opérationnaliser ces mesures dans le cadre du renouvellement de *l'agrément*, maintenu dans les lois Grenelle 1 (article 46) et 2 (article 186, portant modification du Code de l'environnement) et ce malgré des variations de contenu préalablement mentionnées. Plus précisément, c'est à travers cette procédure que le ministère de l'Environnement négocie avec les éco-organismes et leurs adhérents la part de financement de la collecte et le cahier des charges assuré par les acteurs économiques en application du principe de responsabilité élargie des producteurs. Dans le cas d'Éco-emballages, la procédure est lancée en 2009 pour l'agrément 2011-2016. Ce choix visant à préciser les modalités d'opérationnalisation des mesures introduites par la loi Grenelle 1 en matière d'objectifs et de périmètre de la collecte permet mener ces négociations en dehors du Grenelle, dans le cadre de négociations tripartites entre l'État, l'éco-organisme et l'AMF.

#### *Une pluralité d'instruments de nature incitative*

Le reste des instruments ayant fait l'objet de discussions dans le cadre du Grenelle recouvre une pluralité de dispositifs à caractère incitatif et dont l'objectif consiste 1) à enrôler, convaincre des soutiens élargis, 2) à produire et accumuler des connaissances, 3) à informer différents types de publics, 4) à produire de l'harmonisation par le biais de standards et bonnes pratiques. Ces instruments sont privilégiés dans le cadre de la mise en place de filières de collecte et de modes de gestion des déchets (méthanisation et compostage) ou de l'optimisation de filières existantes.

De ce point de vue, les discussions menées dans le cadre du Grenelle relèvent plus des effets d'annonce que de véritables innovations, dans la mesure où il s'agit d'étendre et d'intensifier des dispositifs éprouvés sous forme d'expérimentation et de projets pilotes depuis le début des années 2000 par le ministère de l'Environnement dans le cadre de son Plan de prévention de la production de déchets, de l'Ademe dans le cadre de partenariats menés avec les collectivités locales et les éco-organismes, ou encore par les éco-organismes eux-mêmes dans le cadre de la mise en place d'une filière de recyclage. Cela recouvre des mesures visant à renforcer la responsabilité de

l'utilisateur-consommateur-citoyen dans ses pratiques de consommation (instruments de communication et d'information), à enrôler les acteurs économiques dans le développement de l'écoconception par le biais d'accords volontaires et d'éco-labels, ou à enrôler les collectivités locales dans le cadre de procédure de labellisation (instruments basés sur le volontariat), à identifier et promouvoir de bonnes pratiques en matière d'évaluation de l'impact environnemental et sanitaire, des normes élaborées dans le cadre de formes d'auto-régulation (standards, normes).

### *3.2.2.3.3 Structuration du secteur et intégration des intérêts*

Le dernier axe de recomposition que nous abordons ici concerne la structuration même de la politique des déchets ménagers à partir de l'évolution des relations entre acteurs dans le cadre du Grenelle. Nous reviendrons ici sur trois éléments caractéristiques : des clivages clairement identifiés qui expliquent le niveau élevé de conflictualité et les rapports de force observés dans les phases 1 (intergroupe 2) et 2 (table ronde) notamment, l'incapacité du dispositif à canaliser l'ensemble des mobilisations qui entourent le traitement de ces enjeux, et enfin, la recomposition des alliances à l'échelle nationale.

#### *Le maintien d'un degré de conflictualité élevé*

Les discussions menées dans le Grenelle sur les enjeux liés aux déchets ne sont pas exemptes de conflits. Cette impression, unanimement partagée par les acteurs interviewés, rejoint les résultats du travail mené par Mathieu Brugidou dans la partie « discours » de ce travail. Un clivage domine les débats, notamment dans les phases 1 (intergroupe 2) et 2 (table ronde) : la place accordée à l'incinération dans la politique de gestion des déchets. Ce clivage oppose les pro-incinérateurs d'une part, qui justifient leur position au nom du recyclage par valorisation énergétique et thermique (collèges Employeur, Collectivités territoriales et une partie Salariés), aux anti-incinérateurs d'autre part, qui demandent une réorganisation en profondeur de la politique de déchets ménagers autour du slogan « produire et consommer autrement » et la mise en place d'un moratoire sur l'incinération des déchets non dangereux (Position FNE, Rapport IG2, Annexe 2).

Par ailleurs, et ce malgré le consensus autour de l'objectif de réduction des déchets à la source, certains participants, parmi lesquels on retrouve les pro-



incinérateurs, contestent les volumes proposés, pourtant conformes à la législation européenne, en l'absence de discussion sur les moyens financiers. *« Ça, la réduction des déchets à la source, cela a été combattu par ceux qui font du tri des déchets une source de revenus. Moins de déchets, c'est surtout moins de revenus de leur point de vue ! Ils entretiennent les déchets croissants, c'est la politique du porte-monnaie à court terme ! »* (Entretien IG 2 – Salariés).

Dans ce contexte, l'organisation des discussions par les présidents de séance et rapporteurs vise à identifier des points de consensus et à faire évoluer les positions à travers la mobilisation de connaissances. Le rôle du président de séance, professeur de médecine et pédiatre, est mis en évidence à plusieurs reprises comme central pour maintenir le dialogue (*« éviter la foire d'empoigne »*, Entretien IG2/État) et distribuer le temps de parole entre les participants. De la même manière, plusieurs participants soulignent le rôle des rapporteurs et des présidents dans l'animation de la discussion, à la fois en termes de cadrage des débats et de recadrages pour limiter la monopolisation du temps de parole ou l'enlisement des discussions.

Les séances sont organisées d'une fois sur l'autre, et nécessitent un certain degré de préparation. Les éléments de connaissances apportés par l'Ademe et les services de l'État (MEDAD et ministère de l'Économie et des Finances) permettent de cadrer le débat (*« éviter que l'on se disperse, que l'on brode sur des choses un peu générales »*, Entretien IG 2 Salariés / *« c'est bien de cadrer les choses, cela évite la parlote inutile qui domine ce genre de réunions »*, Entretien IG 2 Personnes morales associées). L'apport de connaissances repose à la fois sur des documents de travail distribués en amont des réunions (au mieux 24h à 48h avant via l'intranet du Grenelle, au pire, le jour même), et sur l'invitation d'experts. L'intranet du Grenelle (extranet), aujourd'hui inaccessible, est alimenté directement par les participants en prévision des séances de travail. L'Ademe présente les résultats de plusieurs études comparées en Europe sur les politiques de taxation des déchets ou sur les expériences en cours (en France et en Europe) sur la méthanisation ou le compostage. Un représentant d'Éco-emballages est invité à présenter un état des lieux sur le tri des déchets ménagers, tandis que le maire de la commune de Manspach, en Alsace, présente son expérience de réduction des déchets à la source, grâce à la pesée des déchets triés. Pour les personnes interviewées, ces documents sont distribués trop peu de temps avant les

séances pour véritablement permettre d'en prendre connaissance et s'appuient principalement sur des éléments chiffrés.

Cet apport de connaissances alimente la production d'un socle de connaissances commun, une expertise partagée et la technicisation des débats. De fait, certains participants jugent les réunions trop « technocratiques » (Entretien IG2 – associations non environnementales), tout en valorisant la confrontation entre spécialistes et non spécialistes dans le cadre de la gouvernance à 5 :

*« Le Grenelle permet d'ouvrir vers d'autres intervenants. C'est bien qu'il ait des spécialistes sur un sujet, mais on ne fait pas assez confiance au fait que les citoyens ne sont pas forcément des idiots. Parfois le bon sens explique mieux qu'une grande théorie. Mais le fait d'en appeler au bon sens et aux citoyens, il y en a que ça perturbe. Donc le Grenelle c'est un plus. On les sort du carcan habituel des réunions auxquelles ils participent habituellement. »* (Entretien IG2, Personnes morales associées)

La dimension technocratique des réunions tient pour certains à la sélection des intervenants (« *trop de permanents* », « *trop de Parisiens* », « *chaque lobby essaie de trouver la bonne personne pour le servir* », « *beaucoup ont une double casquette : élu et entrepreneur par exemple* »). D'autres au contraire jugent la présence de non-spécialistes comme un frein au « *sérieux* » de la discussion, critique qui recouvre surtout les résistances face à la mise à l'agenda de mesures alternatives, décrites comme « *farfelues* », « *pas sérieuses* », « *pas transposables en France* » au sujet de la méthanisation, du compostage, de la pénalisation des usagers en cas de non-respect des règles du tri, etc.

Plusieurs ajustements permettent d'avancer sur le principe de réduction des déchets, l'ouverture d'une réflexion sur le financement de la politique de déchets, sur la distinction préalablement citée entre élimination/stockage d'une part, et incinération en vue de la valorisation énergétique. En revanche, certains conflits persistent : le moratoire sur les incinérateurs, la pénalisation des usagers du tri ou encore le caractère obligatoire de certaines mesures fiscales. Concrètement, ces points de conflits et de divergences apparaissent explicitement dans le rapport de synthèse, ce que salue l'ensemble des personnes interviewées. De même, ce document inclut une note de travail de FNE sur les incinérateurs. Par ailleurs, ce degré de conflictualité semble avoir freiné l'évolution des préférences, situation renforcée par le fait que les participants présents à toutes les réunions étaient là pour défendre leur

position, tandis que d'autres ne venaient que de manière occasionnelle (collèges Collectivités locales surtout, Personnes morales associées).

*L'incapacité du dispositif à canaliser l'ensemble des mobilisations qui entourent le traitement de ces enjeux*

Le degré de conflictualité qui caractérise les débats menés autour des déchets explique la poursuite de mobilisations en dehors du dispositif, amplifiée dans le cadre du Comop 22 dont le mode d'organisation du travail favorise par ailleurs la division en sous-groupes thématiques. Dans ce contexte, le Grenelle est clairement identifié par les personnes interviewées comme un espace de négociation, investi par différentes organisations pour défendre leurs intérêts. L'implication des uns et des autres passe ainsi par la participation aux réunions (2/3 en moyenne selon les interviewés), et par le degré de préparation des réunions (lecture des documents, travail « personnel ») : *« Il faut pas croire que les données sont directement disponibles sur Wikipédia, parfois il fallait élaborer, faire une étude ou une recherche précise comme par exemple un benchmarking entre 2 États »* (Entretien IG2 – Salariés). Plusieurs intervenants mentionnent la mise en place, au sein de leur organisation (FNE, UNAF, Ademe, MEDEF), de groupes de travail alimentés par les permanents. Ceci concerne notamment les ONG, qui s'appuient sur l'expertise rassemblée par le pôle industrie-déchets de FNE, ou sur les propositions du CNIID. Cela permet aussi l'impulsion de dynamiques collectives au sein de chaque collège et entre collèges, comme par exemple entre ONG et Salariés. Certains élus mentionnent avoir sollicité leur groupe politique pour les parlementaires, ou les associations représentatives pour des mandats infranationaux.

L'implication dans le dispositif consiste également à jouer le jeu de la négociation, en acceptant des ajustements sur les termes (élimination vs. incinération) et des échanges (principe de réduction vs. débat sur le financement). Ces rapprochements s'expliquent par le rapport de force entre les participants au sein de chaque collège par exemple, notamment Employeurs (*« certains ont plus de poids que d'autres »*), ou entre Employeurs et Collectivités locales, ou par le caractère *« inéluctable »* de certains objectifs, notamment en matière de réduction des déchets compte-tenu de la réglementation européenne. À cela s'ajoutent des échanges, notamment entre les trois acteurs centraux de la politique de déchets ménagers (Collectivités locales, État, Employeurs) sur les modes de financement notamment :

« *certains finissent pas accepter certaines choses pour en obtenir d'autres* ». Ces rapprochements proviennent aussi de la logique propre au dispositif. Pour beaucoup, l'absence de consensus sur la place de l'incinération explique « l'engouement » soudain pour la méthanisation et les déchets organiques, des « *petits machins qui ne coûtent pas cher mais qui rassemblent tout le monde* » (Entretien IG2 élu).

Enfin, ces ajustements proviennent de la mobilisation, en parallèle, de stratégies de représentation des intérêts (pression). Cela est notamment le cas d'organisations du collège Employeurs (FNSEA et MEDEF) et Collectivités locales, au moment des discussions sur les modalités de financement, et en particulier leur caractère obligatoire et les aides associées. Citons aussi, de manière plus anecdotique, la mobilisation des pharmaciens auprès des parlementaires, pour contester l'obligation de collecte des déchets liés aux activités de soin. De la même manière, la mobilisation des ONG, et en particulier de FNE, au moment de la table ronde déchets se double de réunions plus informelles avec le cabinet de Jean-Louis Borloo en amont : malgré le flou sur les modalités d'opérationnalisation, des objectifs plus ambitieux que ceux prévus à l'issue de l'intergroupe 2 sont introduits et justifiés au nom de la réglementation européenne. Cela concerne par exemple l'éco-conception, ou l'affirmation claire de la prééminence d'une logique de prévention.

L'organisation du travail au sein du Comop 22 favorise d'ailleurs la menée de stratégies complémentaires, d'une part en raison de découpages en sous-groupes de travail qui favorise la technicisation et la sectorisation des débats compte-tenu de l'abandon des principes de la gouvernance à 5, d'autre part compte-tenu des choix d'instrumentation opérés qui favorisent une logique sectorielle (décrets, circulaires et agréments). Ces différents éléments expliquent la reproduction, dans et hors du Grenelle, de structures de négociation à deux niveaux, par branche au niveau national et par territoire lors de la mise en œuvre, identifiée dans la littérature comme la principale caractéristique de la politique française de l'environnement et un frein majeur à la capacité de pilotage du ministère de l'Environnement<sup>542</sup>. Pour les déchets

---

<sup>542</sup> Joseph Szarka, "Environmental Policy and Neo-Corporatism in France", *Environmental Politics*, 9 (3), 2000, p. 89-108 ; Corinne Larrue et Lucien Chabason, 1998, "France: Fragmented Policy and Consensual Implementation", Kenneth Hanf and Alf-Inge Jansen, (eds), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow, Longman, p. 60-81 ; Charlotte Halpern, « L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale ? L'évolution des formes d'instrumentation de la politique française de l'environnement depuis 1971 », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 89-117 ; Valérie Lacroix et

agricoles ou encore les déchets du BTP, des négociations s'instaurent avec les administrations sectorielles sur une base bilatérale et en fonction de la capacité de mobilisation des parties en présence.

Pour les déchets ménagers, cela favorise le recyclage du travail opéré en amont, et à titre expérimental par Éco-emballages, l'Ademe et certaines collectivités locales pour optimiser le tri des déchets à la source. Ce travail collectif s'appuie sur d'importantes réorganisations internes : mise en place par Éco-emballages d'actions transversales pilotées par le siège de l'organisme (commande d'études, réseau des grandes agglomérations), rapprochement opéré avec l'Ademe dans le cadre d'opérations pilotes comme la labellisation (QualiTri, QualiPlus). Pour sa part, l'Ademe engage aussi des réflexions sur l'élaboration d'outils de gestion, pour opérationnaliser une approche globale des déchets et sortir d'une approche technico-économique cristallisée par l'instrument « contrat » et renforce le caractère opaque des coûts et des prix de la politique de gestion des déchets ménagers.

*Le Grenelle : une opportunité de recentralisation de la politique des déchets ménagers ?*

À la question, désormais classique, de Lasswell « *Who gets what, when and how* », plusieurs remarques peuvent être énoncées ici.

Le Grenelle de l'environnement permet tout d'abord l'extension des bases de soutien à la mise en œuvre de la logique de prévention, introduite au début des années 2000. Les *formes du changement* restent néanmoins similaires à celle observées par le passé dans la politique de déchets, avec l'articulation entre une pression réglementaire extérieure (Union européenne), l'exploration de nouveaux marchés dans le cadre de la politique industrielle et de commerce extérieur (grandes firmes urbaines) et l'autonomie politique et fiscale des collectivités locales (décentralisation). Ces processus de changement sont structurés par la combinaison entre des instruments réglementaires (autorisations, sanctions), économiques et fiscaux (incitations fiscales), et conventionnels et incitatifs (contrats) qui stabilisent les représentations dominantes au sein du secteur, les arrangements institutionnels (organisation et financement) et les modalités de mise en œuvre. L'intégration d'enjeux liés à la protection de l'environnement (écoconception), la diversification des modes de traitement

---

Edwin Zaccai, « Quarante ans de politique environnementale en France », *Revue française d'administration publique*, n° 134, 2010, p. 205-232.

(méthanisation) et l'intégration de nouvelles catégories de déchets ne remet pas en cause cette approche sectorielle et fondée sur la valeur économique des déchets.

En revanche, *deux évolutions majeures*, principalement issues de négociations et de mobilisations survenues en dehors du dispositif Grenelle, peuvent être identifiées. Tout d'abord, la montée en puissance d'une seconde forme d'instrumentation, qui favorisent l'expérimentation (incitations fiscales), valorisent l'innovation (labellisation) et contribuent à l'accumulation et au partage de connaissances (réseau et bonnes pratiques). Cette forme d'instrumentation permet la mobilisation et l'enrôlement des acteurs économiques, des collectivités locales et des citoyens par le biais de toute une série d'instruments allant des plans nationaux aux guides de bonnes pratiques en passant par des campagnes d'information et des éco-labels. Explorées par l'Ademe, Éco-emballages, l'Assemblée des maires de France et le ministère de l'Environnement, ces différentes mesures constituent le socle des mesures soumises à la discussion par ces différents acteurs dans le cadre du Grenelle, et nombre d'entre elles sont adoptées à l'issue du dispositif alors même qu'elles avaient suscité de nombreuses résistances depuis le début des années 2000. L'une de ces mesures est l'harmonisation progressive des services de collecte, avec l'introduction de consignes de tri et d'une signalétique standard à l'échelle nationale, et d'une vaste campagne de communication. Initiée par Éco-emballages dès 2004, cette phase d'optimisation du service de collecte avait suscité la mobilisation des collectivités locales compétentes d'une part, et des acteurs économique de la filière à travers l'introduction de clauses de tonnage minimum dans les contrats d'exploitation des différentes activités de gestion des déchets. La mise en réseau des grandes agglomérations ou encore les activités de conseil auprès des collectivités locales en vue de l'élaboration d'un plan d'optimisation de la politique de tri des déchets conduit progressivement l'éco-organisme à construire un registre de justification de l'harmonisation et de la standardisation au nom de la maîtrise des coûts et du recyclage comme technique susceptible de réduire les flux de déchets traités dans des installations saturées et difficilement extensibles (coûts, mobilisations, etc.). Dans ce contexte, l'éco-organisme multiplie les contacts avec des partenaires publics au niveau national, notamment l'Ademe, qui investit les opportunités offertes par l'introduction d'une logique de prévention pour construire et légitimer son rôle dans la politique de déchets, avec une attention particulière à la réduction des déchets à la

source, au développement de l'écoconception et à l'introduction de modes de traitement alternatifs permettant de responsabiliser les citoyens et les acteurs économiques. Plusieurs mesures sont mises en place sur cette base, en partenariat avec Éco-emballages qui en assure le financement, afin d'inciter les collectivités locales à accélérer l'optimisation de la collecte : labellisation des services de collecte, compostage collectif, réseau de ressourceries etc.

Ce travail collectif nourrit, en interne, la réflexion menée par chacun des deux organismes : l'Ademe pour l'acquisition de connaissances dans un domaine resté sous-investi depuis sa création et en support à la rédaction de documents de cadrage (guides pratiques, élaboration d'indicateurs, etc.), Éco-emballages dans le cadre de son activité de conseil aux collectivités locales, de veille sur l'évolution du cadre réglementaire national et d'élaboration de fiches pratiques à destination des collectivités locales. Cette forme d'intervention fondée sur des instruments de nature non contraignante impulse une politique des petits pas, une série d'ajustements opérés d'une année sur l'autre dans un objectif d'harmonisation des services de collecte à l'échelle nationale et qui passent par l'intégrer de nouvelles informations, l'incitation à l'expérimentation, la valorisation certaines pratiques. Pour l'Ademe, les critères de labellisation contribuent directement à l'harmonisation des pratiques dans la mesure où ils permettent de « *se baser sur éléments vérifiables. Cela conduit donc certaines collectivités à abandonner certaines actions parce qu'elles sont invérifiables, parce qu'on ne peut pas savoir si elles contribuent ou non à l'amélioration du service de collecte*<sup>543</sup> ». Ainsi, la labellisation accélère aussi la rédaction, par Éco-emballages mais avec le soutien de l'Ademe et de l'ensemble des acteurs de la filière, de fiches de bonnes pratiques rendues publiques pour la première fois en 2009 et réalisées à partir des expériences menées par les collectivités labellisées<sup>544</sup>. Pour l'éco-organisme, le partenariat avec l'Ademe contribue notamment à la légitimation de son action, face aux critiques dénonçant une approche réductrice du recyclage et son absence d'autonomie face à ses adhérents<sup>545</sup>.

Tout l'enjeu, pour l'agence, consiste à délimiter son périmètre d'intervention pour se distinguer d'Éco-emballages et affirmer sa vocation à jouer un rôle moteur

---

<sup>543</sup> Entretien Ademe n° 2.

<sup>544</sup> Ademe et Éco-emballages, *Labellisation du service public de collecte des déchets : document de valorisation des résultats 2010*, mars 2011, 41 p.

<sup>545</sup> Entretien Ademe n° 1.

dans les dispositifs de collecte, à travers l'accumulation d'expertise en interne, la mise en place de relations directes avec les acteurs locaux et les acteurs économiques. Cela contribue également au lancement d'une seconde initiative, expérimentée par l'Ademe entre 2005 et 2007 (méthode ComptaCoût®) : l'élaboration d'outils de gestion, qui permettent « *d'organiser au sein des collectivités les données de la comptabilité publique* » en matière de gestion des déchets et d'envisager le partage des connaissances sur les coûts et les prix ainsi que l'identification de bonnes pratiques. L'enjeu, pour l'agence, est de dépasser une seule méthode d'analyse technico-économique de la filière, alors usitée par les éco-organismes et les grandes firmes de services urbains, pour développer une méthode globale de calcul des coûts et des prix de l'ensemble de la politique de gestion des déchets des collectivités locales.

Progressivement, la multiplication des actions engagées par l'Ademe en partenariat avec les acteurs investis dans la filière de recyclage des déchets contribue à l'accumulation de connaissances au sein de l'agence, à la mise en place de relations stabilisées avec les collectivités locales et les associations qui les représentent, à l'émergence d'une représentation de la contribution du recyclage à la politique de gestion des déchets ménagers dans une logique de prévention. Ces initiatives contribuent à légitimer et à institutionnaliser le rôle de l'agence dans ce domaine, et permet également d'envisager le lancement de dispositifs fondés sur le partage de connaissance et une approche des petits pas qui constituent autant de tentatives de constitution d'un socle de connaissances et de ressources harmonisées à l'échelle nationale.

Ces différentes expérimentations, élaborées, testées et financées en dehors du Grenelle, constituent la majeure partie des mesures d'opérationnalisation des objectifs adoptés à l'issue du dispositif et sont intégrées dans les lois Grenelle 1 et Grenelle 2, avec le soutien des ONG et en particulier de FNE (voir Tableaux récapitulatifs en annexe). Des objectifs de comparabilité des données, entre filières et entre collectivités locales, sont également introduits, et la mise en place d'indicateurs est pilotée par l'Ademe sur la base des outils de gestion préalablement évoqués. Par ailleurs, les négociations avec les collectivités locales, dans le cadre des débats parlementaires autour des lois Grenelle 1 et 2 leur permettent d'obtenir l'abandon du principe de tarification incitative obligatoire, ainsi qu'un engagement fort de l'État à



travers un système d'aides financé grâce au produit de la TGAP déchets. À cela s'ajoutent les négociations menées à l'occasion de la procédure de renouvellement d'agrément de l'éco-organisme (élaboration du Barème E), qui prévoit l'augmentation de la contribution d'Éco-emballages au financement de services de collecte (80 % pour un coût estimé à 650 M€ contre 50 % en période antérieure avec un coût de 400 M€), ainsi que l'engagement financier de l'État en matière de gestion des déchets, avec la création de postes au sein de l'Ademe (26 prévus entre 2009 et 2012), la relance d'une politique de recherche et développement et la création du fond préalablement cité. Enfin, la réforme du Conseil national des déchets<sup>546</sup> permet d'institutionnaliser, à l'échelle nationale, une instance fondée sur les règles de la gouvernance à cinq qui permet de pérenniser un espace autonome de négociation entre les acteurs du domaine. Plus des deux tiers des membres nommés, en décembre 2009, ont participé aux différentes phases du Grenelle.

#### *3.2.2.4 Conclusion*

À l'issue de cette analyse monographique du traitement des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle de l'environnement, nous défendons l'idée selon laquelle le traitement des enjeux liés aux déchets dans le Grenelle a accéléré des transformations en cours, en facilitant la recombinaison des alliances et des bases de soutien aux mesures et programmes élaborés en dehors du dispositif.

Cette instance de négociation permet moins l'émergence de solutions innovantes et d'enjeux orphelins que la transposition de réglementations européennes restées en souffrance, l'intégration de la logique de prévention dans le cadrage technico-économique dominant, et enfin la constitution de soutiens élargis pour étendre la portée de mesures expérimentées au cours des années précédant le dispositif. Néanmoins, une part importante des résultats obtenus s'explique par la poursuite de mobilisations en dehors du dispositif, qui soulignent l'émergence de formes hybrides de représentation des intérêts dans ce secteur.

L'émergence d'une seconde forme d'instrumentation, non contraignante et fondée sur l'enrôlement et la mobilisation des acteurs de la filière, contribue par ailleurs à la réorganisation de ce domaine d'action publique à l'échelle nationale, sur

---

<sup>546</sup> Décret n° 2009-1043 du 27 août 2009 relatif au Conseil national des déchets et à la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets.

la base d'arrangements institutionnels entre les acteurs publics, les collectivités locales et les acteurs économiques. Le redéploiement territorial de l'action publique en matière de déchets s'appuie dans ce contexte sur un double processus de standardisation et de rationalisation des modes de calcul des coûts et de prix, des règles liées à la contractualisation, et de mécanismes d'allocation des ressources. Plus précisément, les discussions menées dans le cadre du dispositif permettent de réaffirmer le rôle de l'État et des acteurs publics dans le pilotage de ce domaine d'action publique, qu'il s'agisse des mécanismes d'allocation des ressources, de résolution des conflits et de coordination des activités et des groupes. En revanche, une part importante des mesures discutées dans le cadre du Grenelle ont été élaborées en dehors du dispositif, soit en amont sous forme d'expérimentations, soit parallèlement ou en aval dans le cadre de sous-groupes sectoriels.

Au final, cette évolution réorganise plus qu'elle ne renouvelle les principales caractéristiques de cette politique publique, qui restent marquées par le rapport de force entre l'État, les acteurs économiques et les collectivités territoriales. Dans ce contexte, les innovations élaborées et discutées dans le cadre du Grenelle (nouveaux entrants, représentations alternatives, instruments) sont soit intégrées dans un cadrage des enjeux stable (valeur économique et approche sectorielle) à la suite d'ajustements plus ou moins importants, soit marginalisées comme le montre leur disparition progressive des différents rapports de synthèse et textes législatifs et réglementaires. Cela nous permet de conclure à une forme de changement par recomposition de l'existant<sup>547</sup>.

---

<sup>547</sup> Cela rejoint notamment les discussions, que nous ne développerons pas ici, autour du modèle de changement de type graduel transformateur, c'est-à-dire un changement lent apportant néanmoins des transformations substantielles. Wolfgang Streeck, Katherin Thelen (dir.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

3.2.2.5 Annexes

Tableau récapitulatif 1 – La politique de gestion des déchets ménagers

	<i>Avant 1975</i>	<i>Loi 1975</i>	<i>Loi 1992</i>	<i>Plan de prévention des déchets 2004</i>	<i>Loi Grenelle 1 (2007)</i>
<i>Définitions</i>		<i>Est un déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon</i>	<i>Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux</i>	<i>Pas de définition</i>	<i>Pas de définition</i>
<i>Référentiel de gestion</i>	<i>Élimination</i>	<i>Élimination &amp; valorisation</i>	<i>Élimination &amp; valorisation</i>	<i>Élimination, valorisation, prévention</i>	<i>Élimination, valorisation, prévention</i>
<i>Modes de gestion</i>	<i>Incinération, mise en décharge</i>	<i>Incinération, mise en décharge, valorisation énergétique</i>	<i>Incinération, mise en décharge (déchets ultimes seulement) valorisation énergétique, recyclage</i>	<i>Prévention, réemploi, recyclage, valorisation énergétique et élimination sans danger</i>	<i>Prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination</i>
<i>Équipements</i>	<i>Incinérateurs, décharges</i>	<i>Incinérateurs d'ordures ménagères, décharges</i>	<i>Incinérateurs d'ordures ménagères, décharges, tri des déchets Incinérateurs d'ordures ménagères, décharges, tri des déchets</i>		<i>+ centres de compostage de déchets verts, ressourceries</i>

<i>Échelle territoriale</i>	<i>Locale</i>	<i>Nationale / locale (communes &amp; intercommunalités)</i>	<i>Nationale / locale (communes &amp; intercommunalités) / départementale</i>	<i>Nationale / locale (communes &amp; intercommunalités) / départementale / régionale</i>
<i>Publics visés</i>	<i>Communes</i>	<i>Communes</i>	<i>Communes, entreprises, citoyens</i>	<i>Communes, entreprises, citoyens</i>

Tableau récapitulatif 2 – Axes structurants et mesures préconisées par phases du Grenelle (intergroupe 2, table ronde 2 + table ronde déchets)

Phases	Axes structurants	Composantes /Mesures
<b>Intergroupe 2 :</b> Déchets	<b>(1) Réduire la production de déchets</b>	<p><u>Objectif</u> : diminuer la quantité d'ordures ménagères et assimilées collectées (déchets « quotidiens » des ménages et des artisans-commerçants pris en charge par les collectivités locales) avec <i>un objectif sur les 5 prochaines années</i>. Cet objectif serait distinct de celui fixé en 2005 qui portait sur les seules quantités éliminées en incinérateurs ou installations de stockage et concernait à la fois la prévention et le recyclage, <i>il s'agit ici d'un objectif de prévention uniquement</i>.</p> <p><u>Souhaits exprimés, absence d'accord</u> : Le collège État propose une réduction de 5 kg par habitant et par an, des représentants des collectivités proposent une réduction d'environ 7 kg par habitant par an. L'objectif à retenir devra être l'objet de discussions ultérieures.</p> <p><u>Outils principaux</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place une tarification incitative et équitable pour le financement du service public des déchets</li> <li>Développer la responsabilité environnementale des producteurs dans <i>la gestion de la fin de vie des produits</i> afin de <i>stimuler l'éco-conception</i> et ainsi que <i>la réduction des déchets</i></li> <li>Prolonger la durée de vie de certains produits</li> <li>Désavantager la mise sur le marché de produits fortement générateurs de déchets</li> <li>Accompagner les entreprises dans leurs actions de réduction des déchets</li> <li>Mettre en œuvre des <i>plans locaux de prévention</i>.</li> </ul>

	<p><b>(2) Développer le recyclage matière et la valorisation organique</b></p>	<p><u>Objectifs :</u>  <i>Pour les déchets ménagers : en 2004, 19 % de déchets ménagers et assimilés étaient recyclés. Il convient de fixer un objectif ambitieux pour 2015 avec une étape intermédiaire en 2012.</i>  <u>Souhaits exprimés, absence d'accord :</u> Des propositions allant d'un objectif pour 2015 de 35 % à 60 % de déchets ménagers et assimilés ont été avancées au sein du groupe. L'objectif de 35 % a été jugé tout à la fois insuffisant par certaines associations et difficilement atteignable par les professionnels.  <i>Pour les déchets des entreprises (hors BTP et agriculture) : en 2004, 68 % des déchets des entreprises (hors BTP et agriculture) étaient recyclés.</i>  <u>Souhaits exprimés, absence d'accord :</u> Les membres du collège État proposent d'atteindre un objectif de 75 % en 2012.</p> <p><u>Étapes et outils principaux :</u>  Mieux internaliser les coûts environnementaux du stockage et l'incinération par rapport notamment au recyclage  Augmenter le recyclage et le traitement adapté des <i>déchets du BTP</i>  Donner une <i>nouvelle impulsion au recyclage des déchets d'emballages ménagers</i>  Développer la <i>valorisation des déchets organiques</i>  Améliorer le <i>fonctionnement des filières de recyclage basées sur la REP</i> (dans sa définition étroite relative à la récupération et au traitement des déchets)  Professionaliser et valoriser les métiers des filières de recyclage</p>
	<p><b>3) Mieux connaître et contrôler les impacts des différents modes de traitement et de valorisation</b></p>	<p><u>Absence d'objectif, expression des désaccords :</u>  La place de l'incinération dans la politique de gestion des déchets en France a fait l'objet de longs débats mais les positions restent largement divergentes. Une diminution importante des quantités incinérées et stockées est souhaitée par certaines associations, cette diminution devant se concrétiser pour certains par un arrêt des nouveaux projets d'incinération. Cette position n'est pas partagée par le collège des employeurs ni par le collège des élus et collectivités territoriales, ni par certaines associations.</p> <p><u>Outils principaux :</u>  Garantir une évaluation adaptée des éventuels impacts sur la santé et l'environnement des différents modes de valorisation matière des déchets en vue d'un encadrement réglementaire pertinent  Décider de la place de l'incinération parmi les différents modes de traitement  Développer le traitement adapté des déchets dangereux diffus et autres déchets spécifiques (déchets d'activités de soins à risque infectieux, déchets post catastrophe, etc.)</p>

	<p><b>4) Renforcer la concertation, l'information et l'innovation en matière de gestion des déchets</b></p>	<p><u>Objectif</u> :</p> <p>L'information et la sensibilisation du public et des entreprises concernant la prévention et la gestion des déchets est une mesure qui paraît prioritaire aux yeux du groupe. En particulier sans information il semble très difficile d'aboutir à des résultats notamment en matière de prévention. En outre, la mise en place des installations, de tri, de recyclage ou d'élimination nécessite une concertation renforcée.</p> <p><u>Étapes et outils principaux</u> :</p> <p>Sensibiliser durablement les acteurs publics, le grand public et les entreprises sur le thème de la réduction des déchets, et mieux informer les citoyens en vue d'une amélioration de la qualité du tri des déchets</p> <p>Renforcer l'information du grand public sur les données relatives à la gestion de ses déchets</p> <p>Renforcer le rôle de la planification dans la déclinaison locale des politiques nationales en matière de gestion de déchets</p> <p>Donner une nouvelle impulsion à la recherche technologique sur la prévention, le recyclage et la valorisation des déchets, ainsi que sur les impacts environnementaux et sanitaires et les volets socio-économiques de la gestion des déchets</p>
<p><b>Table ronde finale 2</b></p> <p>+</p> <p><b>Table ronde déchets :</b></p> <p>Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets</p>	<p><b>(1) Accroître la prévention et recyclage : mesures générales</b></p>	<p>- <u>Engagement 243</u>: Instituer une <b>tarification incitative obligatoire</b>, s'appuyant sur une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou une TEOM (taxe) <b>avec une part fixe et une part variable</b>. La détermination de la part variable (pesée embarquée, nombre de sacs, taille du container, etc..) serait <b>laissée au libre choix des collectivités</b>, ce qui permettrait de faire payer plus ceux qui produisent plus de déchets tout en préservant l'équité grâce à la part fixe. <i>La réforme de la TEOM pourrait intervenir dès la loi de finances 2009 : un comité opérationnel approfondira la part d'incitation la question spécifique de l'habitat collectif</i>. Cette tarification sera mise en place parallèlement au renforcement de la prévention des déchets via la responsabilité élargie des producteurs.</p> <p>- <u>Engagement 244</u>: Utiliser la <b>fiscalité pour taxer les produits fortement générateurs de déchets</b>, lorsqu'il existe des produits de substitution avec les mêmes fonctionnalités.</p> <p>- <u>Engagement 245</u>: Renchérir progressivement et de façon lisible le traitement afin de favoriser la prévention et le recyclage : <b>augmentation de la taxe sur les décharges (TGAP) et création d'une taxe sur les incinérateurs, modulée</b> en fonction de l'efficacité environnementale et énergétique, selon un calendrier progressif et lisible sur plusieurs années, et <b>affectée en retour à des mesures de prévention</b>. <i>Des simulations porteront sur des taux respectifs de 10 euros et 5 euros par tonne pour l'incinération (modulation en fonction de l'efficacité énergétique) et de 40 euros et 20 euros pour le stockage.</i></p> <p>- <u>Engagement 246</u>: Mettre en place la redevance spéciale sur les déchets industriels banals, conformément à la synthèse des travaux du groupe.</p> <p>- <u>Engagement 247</u>: Généraliser les <b>plans locaux de prévention</b>, en accompagnement de la tarification incitative, financés par l'augmentation de la taxe sur les traitements ultimes des déchets (TGAP).</p>

	<p><b>(2) La mise en œuvre de la responsabilité du producteur sur les déchets de ses produits (responsabilité élargie du producteur, REP)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Engagement 248</u> : Engager un travail sur la <b>modulation des contributions dans les dispositifs existants</b> pour accroître la prévention (durée de vie, recyclabilité, réparabilité, etc.), y compris pour les emballages.</li> <li>- <u>Engagement 249</u> : Instaurer <b>une REP sur les déchets d'activité de soins (DASRI)</b> (<i>échéance été 2008</i>)</li> <li>- <u>Engagement 250</u> : Instaurer <b>un outil adapté pour les déchets dangereux des ménages et assimilés (DDD)</b>. <i>Étude à visée opérationnelle à lancer au plus vite pour préciser l'article de loi à prendre (délai un an maximum). Échéance de mise en place effective de l'outil au printemps 2009.</i></li> <li>- <u>Engagement 251</u> : Étudier le cas particulier des meubles dans un comité opérationnel</li> <li>- <u>Engagement 252</u> : Créer une instance de régulation, d'avis et de médiation sur les éco-organismes, <b>en cohérence avec les structures existantes</b></li> </ul> <p><i>1) Cas particulier emballages :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Engagement 253</u> <b>Étendre le financement par les producteurs, ou contribution du « point vert »</b>, dû aujourd'hui uniquement pour les emballages utilisés à domicile, <b>aux emballages ménagers hors foyers</b> (restaurants, gares, autoroutes, ...)</li> <li>- <u>Engagement 254</u> : <b>La couverture des coûts</b> de collecte, de tri et de traitement par les producteurs d'emballages passera de 56 % en moyenne à <b>80 % de ces coûts nets optimisés.</b></li> <li>- <u>Engagement 255</u> : <b>Harmoniser au niveau national la signalétique (couleurs) et les consignes de tri</b>, par exemple au moment du renouvellement de chaque marché, afin de permettre des campagnes d'information nationales et promouvoir une information lisible sur les étiquetages.</li> </ul> <p><i>2) Cas particulier du secteur des BTP</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement 256 : Rendre obligatoires les <b>diagnostics préalables aux chantiers de démolition</b> (<i>loi Grenelle</i>)</li> <li>- Engagement 257 : Mettre en place un <b>instrument économique affecté pour encourager la prévention de la production de déchets du BTP et leur recyclage</b> en amont (promotion de produits recyclés) et en aval (déconstruction sélective, orienter vers les filières adaptées, déchetteries adaptées pour les artisans, etc.), <i>avec une étude opérationnelle pluripartite, à rendre d'ici un an au plus tard (comité opérationnel)</i></li> <li>- Engagement 258 Rendre obligatoires et concertés les <b>plans de gestion des déchets du BTP</b>, sous maîtrise d'ouvrage des conseils généraux.</li> </ul>
--	---	--

	<p><b>3) Le traitement de la part résiduelle des déchets</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Engagement 259</u> : Renforcer les moyens pour la mise en œuvre du plan de compostage domestique et développer la collecte sélective des déchets organiques notamment dans les agglomérations</li> <li>- <u>Engagement 260</u> : Déchets organiques des ménages et assimilés : <b>négoier un cadre de cohérence à l'échelle nationale et des engagements contractuels locaux entre État, collectivités, professionnels agricoles et producteurs agro-alimentaires</b> pour assurer la qualité sanitaire et environnementale des composts et assurer des débouchés et une traçabilité pour ces produits (Comité opérationnel).</li> <li>- <u>Engagement 261</u> : <b>Favoriser la méthanisation</b> par des soutiens et une réglementation adaptée. En particulier aligner le soutien de la fabrication de carburants au même niveau que la production d'électricité.</li> <li>- <u>Engagement 262</u> : Réduire la quantité globale de déchets stockés ou incinérés : <b>supprimer les clauses de tonnages minimum fournis dans tous les nouveaux contrats d'unité d'incinération ou dans les contrats à renouveler</b>. Lancer des renégociations pour les autres contrats. Accroître les obligations d'information et transparences du suivi de ces outils (site internet dédié, information en continu, etc.). <b>Subordonner tout nouvel outil de traitement thermique à l'instauration d'une mise à disposition permanente des analyses effectuées, à un dimensionnement des outils de traitement d'au plus 50 à 60 % des déchets produits sur le territoire desservi, et à l'optimisation des transports associés.</b></li> <li>- <u>Engagement 263</u> : Justifier le dimensionnement de toute nouvelle unité de traitement en incluant des objectifs de recyclage ambitieux et partagés.</li> <li>- <u>Engagement 264</u> : Améliorer la gestion de certains déchets spécifiques (mâchefers, bois traités, sédiments de dragage/curage, macro déchets flottants), avec pour les trois premiers points une révision de la réglementation par l'État dans un cadre de discussion transparente. Revisiter la question des boues de stations d'épuration et de la co-incinération.</li> </ul>
	<p><b>4) Mesures horizontales à la gestion des déchets :</b></p>	<p>Ces mesures font consensus. Elles sont ici citées dans leur ensemble et sont précisées dans le rapport et la synthèse du groupe de travail.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Engagement 265</u> : <b>Évaluation de l'impact environnemental et sanitaire des différents modes de gestion des déchets</b></li> <li>- <u>Engagement 266</u> : Politique de recherche, d'information et de suivi plus ambitieuse</li> <li>- <u>Engagement 267</u> : Renforcement du rôle de planification en matière de gestion des déchets</li> <li>- <u>Engagement 268</u> : Nouvelles campagnes d'information nationales</li> </ul>



	<p><b>5) Objectifs chiffrés proposés</b></p>	<p>- <b>Objectif 1 : la réduction de la production d'ordures ménagères et assimilées.</b> Cela est en adéquation avec la cible principale des politiques de prévention de la production de déchets.</p> <p>=&gt; Pour les <b>5 prochaines années, réduction de 5 kg par an et par habitant chaque année</b> soit 25 kg en 5 ans. <i>(Base : source Ademe chiffres 2004 = 22 millions de tonnes d'ordures ménagères strictes + 4,5 millions de tonnes de déchets assimilés des artisans et commerçants collectés par le service public soit rapporté à 62.5 millions d'habitant : 424 kg/hab/an)</i></p> <p>Les déchets verts et encombrants ne sont pas dans le périmètre de cet objectif car l'apport de déchets en déchetteries permet surtout une limitation des pratiques type brûlages, dépôts sauvages et une meilleure orientation vers les filières appropriées ; un objectif de diminution des apports dans ces structures ne semble donc pas pertinent.</p> <p>- <b>Objectif 2 : augmenter le recyclage (matière et organique).</b> Il se décline sur trois champs : un premier objectif couvre les déchets ménagers et assimilés (définition 3 en note), un second les déchets des entreprises (hors déchets du BTP, agriculture, déchets de l'industrie agro-alimentaire – IAA- et activités spécifiques) et le troisième les emballages ménagers.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <b>Objectif de recyclage matière et organique pour les déchets ménagers et assimilés</b> = Pour <b>2012 : 35 %</b> des déchets ménagers et assimilés orientés vers le recyclage matière ou organique ; Pour <b>2015 : 45 %</b> des déchets ménagers et assimilés orientés vers le recyclage matière ou organique. <i>(Base 2004 source Ademe : 24 % de DMA orientés vers le recyclage)</i></li> <li>⇒ <b>Objectif de recyclage pour les emballages ménagers</b> = passer de 60 % à 2006 à <b>75 % en 2012</b></li> <li>⇒ <b>Objectif de recyclage pour les déchets des entreprises</b> (hors BTP, hors agriculture, hors IAA et hors activités spécifiques) : passer de 68 % à <b>75 % en 2012</b></li> </ul> <p>- <b>Objectif 3</b> (en cohérence avec les deux types précédents) <b>accroître les flux de déchets détournés du stockage et de l'incinération.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <b>Diminution de 15 % à horizon 2012</b></li> </ul>
--	--	--

Tableau récapitulatif 3 - Récapitulatif des résultats issus du Comop 22 par engagements.

Engagements	Proposition / Organisation du travail (1 <sup>ère</sup> réunion)	Objectif groupe de travail / étude & pilotage	Résultats (Rapport COMOP 22)
<p><b>243</b> : Instituer une tarification incitative obligatoire</p> <p>+</p> <p><b>246</b> : Mettre en place la redevance spéciale sur les déchets industriels banals,</p>	<p>Création d'un sous-groupe</p>	<p>Déterminer les modalités de mise en application de cet engagement, en vue du projet de loi de finances de 2009. Pilotage min ÉcoFin</p>	<p><b>Abandon Engagement 243 + propositions pour s'en rapprocher sans caractère obligatoire et engagement 246 :</b></p> <p>1) Affectation de la TEOM à un budget annexe, ce qui demande une modification du CGCL et la rédaction d'une instruction budgétaire et comptable ; <u>cette mesure vise à organiser la transparence sur les coûts nécessaire à l'évaluation et à la modulation d'une politique publique locale des déchets.</u></p> <p>2) Possibilité de faire coexister une TEOM et une RI, ce qui suppose une modification du CGCT et du CGI ; <u>cette mesure a pour objet de permettre aux collectivités de « tester » la RI sans y passer directement en totalité.</u></p> <p>3) Aide financière de l'État au passage à la RI. Cette aide prendra la forme <u>d'un versement aux collectivités</u> de 80 % des coûts occasionnés au démarrage (entre 25 et 30 € par habitant) ainsi que des coûts de fonctionnement sur les trois premières années de mise en place (entre 5 et 7 € par habitant)</p>
<p><b>244</b> : Utiliser la fiscalité pour taxer les produits fortement générateurs de déchets,</p>	<p>Projet d'article dans la loi Grenelle 1, proposition préparée et distribuée pour examen à la séance suivante</p>		<p>Pas de définition consensuelle du champ d'application de la taxe. MAIS majorité de membres maintient leur attachement à cet engagement, important pour une modification des comportements.</p> <p><b>=&gt; Projet d'article en attente</b></p>
<p><b>245</b> : (...) augmentation de la taxe sur les décharges (TGAP)</p> <p>+</p> <p><b>247</b> : Généraliser les plans locaux de prévention</p>	<p>1) Projet d'article dans la PLF 2009</p> <p>2) article spécifique dans la loi Grenelle 1 (engagement 247).</p> <p>3) Un groupe de travail + avis au Comité national de pilotage du Plan de prévention</p>	<p>Effectuer les simulations, pilotage MEDAD / D4E.</p>	<p><u>Un compromis de paramétrage de la TGAP décharge</u> est proposé : une progressivité de montée en puissance des nouveaux taux de TGAP sur la mise en décharge, entre 2009 (20€/tonne) et 2015 (40€/tonne) avec une formule par paliers de 3 années consécutives et un plafonnement des ratios de modulation des taux respectivement applicables à la TGAP décharge et à la nouvelle TGAP incinération.</p> <p>MAIS <u>absence de compromis</u> sur la progressivité des taux de TGAP sur l'incinération et la question des ratios et critères de modulation des taux des deux TGAP stockage et incinération, d'autre part.</p> <p><b>=&gt; projet d'article en attente</b></p> <p>Propositions sur les Plans locaux de prévention : 1) Planification de la prévention, 2) programmes locaux de prévention, 3) Articulation avec d'autres engagements sur les déchets et avec les actions nationales, 4) Modalité de soutien des programmes.</p> <p><b>=&gt; l'Ademe pourrait assurer la gestion d'un fond dédié au soutien de ces actions locales de prévention.</b></p>

<p><b>248</b> : Engager un travail sur la modulation des contributions</p>	<p>Étude demandée aux éco-organismes et à soumettre pour débat en mars 2008</p>	<p>Pilotage éco-organismes</p>	<p><u>La définition des critères de modulation de l'éco-contribution mérite d'être étudiée au cas par cas.</u>                  Si, dans la plupart des situations, le critère poids, significatif du prélèvement de ressources et de la charge de traitement existe, on peut envisager de renforcer cette différenciation vers deux axes : la « traitabilité » (en particulier la recyclabilité des produits) et les impacts environnementaux tout au long du cycle de vie. <b>Reste également posée la question de la durée de vie du produit, voire la possibilité plus ou moins grande de le réparer.</b></p> <p>La prise en compte de l'impact de la fin de vie dans la modulation de l'éco-contribution pourrait s'envisager moyennant des études et des travaux de normalisation. Elle peut s'envisager par exemple à partir d'écolabels, mais ceux-ci restent encore peu nombreux au regard de la variété des produits et ne considèrent que de façon très incomplète les impacts liés à la fin de vie.</p> <p><b>=&gt; Mise en œuvre progressive, dans le cadre de l'examen des agréments.</b></p>
<p><b>249</b> : Instaurer une REP sur les déchets d'activité de soins</p>	<p>Proposition de décret notifiée à la Commission européenne</p>	<p>Pilotage DGS</p>	<p>Projet de loi technique / Modification du Code de la santé publique</p>

<p><b>250</b> : Instaurer un outil adapté pour les déchets dangereux des ménages et assimilés</p>	<p>Lancement d'une étude à visée opérationnelle</p>	<p>Pilotage Ademe</p>	<p>Résultats des études non disponibles pour envisager l'inscription dans Grenelle 3 =&gt; <b>Report et adoption par voie législative ou réglementaire</b></p>
<p><b>251</b> : Etudier le cas particulier des meubles dans un Comité opérationnel</p>	<p>Mise en place groupe de travail</p>	<p>Déterminer les enjeux de cette filière : gisements, possibilités en termes de collecte sélective et de valorisation. Pilotage Ademe</p>	<p>Résultats des études non disponibles =&gt; <b>Report avec poursuite de la réflexion sous égide de l'Ademe et du groupe de travail</b></p>
<p><b>252</b> : Créer une instance de régulation</p>		<p>Suivi administration</p>	<p>Absence de consensus. =&gt; <b>Proposition de la DGPR</b> a visant à créer l'instance de régulation des filières, par décret, en la rattachant au <b>CND – renouvelé à cette occasion avec le principe d'une gouvernance à 5.</b></p>
<p><b>253</b> : Étendre le financement par les producteurs, ou contribution du « point vert »</p>	<p>Étude dans le cadre de la mission d'évaluation du dispositif</p>	<p>Pilotage assuré par l'Inspection générale de l'Environnement, l'Inspection générale des Finances et le Conseil général des Mines</p>	<p><u>Mesures générales</u> : 1) mise en place d'une tarification incitative du service public des déchets ; augmentation de la fiscalité sur les tonnes de déchets stockés ou incinérées ; 2) conformément à l'engagement général de modulation des barèmes de (engagement 248), le barème de contribution des emballages ménagers à Éco-emballages et Adelphe sera augmenté de 25 % au 1<sup>er</sup> janvier 2010, afin de renforcer son caractère incitatif en ce qui concerne la prévention de la production de déchets et plus généralement à l'éco-conception.  <u>Mesures spécifiques</u> : un cadre de travail clair pour les discussions en vue du prochain renouvellement des agréments des sociétés Éco-Emballages et Adelphe (qui interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2011, début des discussions tout début 2009) : <b>le MEEDDAT veillera à ce que l'ensemble de ces engagements soient tenus dans ce cadre.</b></p>
<p><b>254</b> : La couverture des coûts de collecte</p>	<p>Cohérence à assurer avec les études en cours (Ademe sur le comité de connaissance sur les coûts) + Éco-emballages</p>	<p>Préciser le calendrier de mise en œuvre. Pilotage Éco-emballages</p>	<p>La définition de coûts nets optimisés nécessite de disposer d'outils de connaissance des coûts et de références établies collectivement et en transparence. L'Ademe mène dans ce domaine de nombreuses actions, en étroite concertation avec le Comité Connaissance des Coûts qui réunit l'ensemble des acteurs concernés par ce sujet.  =&gt; <b>Report début 2009</b> pour préciser des coûts de référence en fonction des contextes. La définition de ces coûts de références permet aux collectivités de rester libre de leurs choix opérationnels.</p>
<p><b>255</b> : Harmoniser au niveau national la signalétique (couleurs) et les consignes de tri</p>	<p>Commande d'un état des lieux</p>	<p>Pilotage Éco-emballages</p>	<p>On observe de nombreuses variantes mais certains modes sont très dominants (par exemple, 25 millions d'habitants sont desservis par une collecte caractérisée par un bac jaune utilisé pour l'ensemble des déchets d'emballages ménagers sauf le verre).</p>

			<p>=&gt; <b>réflexion plus générale menée dès que possible, et au cas par cas</b>, dans les commissions consultatives des différentes filières + <b>Un groupe de travail piloté par l'Ademe sur l'harmonisation des consignes de tri et d'information des citoyens</b> : 1) Ce groupe de travail s'intéressera aux emballages mais aussi à l'ensemble des autres filières de gestion des déchets ménagers, 2) Il aura comme objectif d'intégrer des éléments dans les futurs agréments des éco-organismes et s'intéressera en particulier aux points suivants : la mise en place d'un code de signalétique, couleurs et logos prenant en compte l'ensemble des filières de produits en fin de vie actuelles et à venir qu'elles soient à destination du recyclage ou non (par exemple les déchets dangereux ou les déchets d'activité de soins). Il convient de prendre en compte l'existant ; l'opportunité de mettre en œuvre d'une campagne incitative nationale au tri sélectif, multifilières, qui implique la définition d'une charte de communication commune aux différentes filières et élaborée avec tous les acteurs.</p>
<p><b>256</b> : Rendre obligatoires les diagnostics préalables aux chantiers de démolition</p>	<p>Projet d'article Loi Grenelle</p>	<p>Pilotage DGUHC</p>	<p>Projet de loi technique / Modification du Code de la construction et de l'habitation</p>

<p><b>257</b> : Mettre en place un instrument économique affecté</p>	<p>Une étude pluripartite</p>	<p>Pilotage DGTPE.</p>	<p>État des travaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la piste d'une filière REP « BTP » <b>n'est pas apparue pertinente</b> pour l'ensemble des acteurs.</li> </ul>
<p><b>258</b> : Rendre obligatoires et concertés les plans de gestion des déchets du BTP</p>	<p>Projet d'article proposé au Comop 22 pour examen</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La réflexion est plus avancée sur les déchets inertes avec un ensemble de mesures qui est <b>toujours en discussion</b> au sein du groupe.</li> <li>- La réflexion concernant les autres types de déchets, non-dangereux notamment, <b>n'a pas encore débuté</b> mais devrait permettre d'aboutir à un ensemble de mesures cohérentes et adaptées pour l'ensemble des déchets du BTP.</li> </ul> <p>=&gt; <b>À ce stade, il n'y a pas de consensus.</b> La définition des outils à mettre en œuvre, leur dimensionnement, les moyens de contrôle associés, ainsi que les instruments de mesure de l'efficacité de ces outils, doivent <b>être abordés lors des prochaines réunions du sous-groupe</b>. Le groupe met en avant la nécessité d'avancer également sur des mesures complémentaires (améliorations de l'observation, mise en place d'une instance paritaire...).</p>
<p><b>259</b> : Renforcer les moyens pour la mise en œuvre du plan de compostage domestique</p>	<p>Propositions attendues en lien avec programme d'études en cours</p>	<p>Pilotage Ademe</p>	<p>Projet de loi technique / Modification du Code de l'environnement + 1 collecte sélective (horizon 2012) à des fins de valorisation pour les grands détenteurs (restaurants, marchés, espaces verts)</p> <p>+ <b>Modalités d'application par décret</b></p>
<p><b>260</b> : Déchets organiques des ménages et assimilés :</p>	<p>Groupe de travail</p>	<p>Travail sur la base des chartes locales qui existent déjà + tenir compte du travail de normalisation. Pilotage Ademe</p>	<p><b>Travaux en cours.</b> Leur poursuite devra s'inscrire dans un contexte d'évolution des références européennes en la matière (notamment conditions d'application du principe de sortie du statut de déchets - « end of waste » - aux composts).</p> <p>+ travaux du Comop 15 (agriculture) avec une mesure de soutien de la méthanisation à la ferme (dont le financement reste à déterminer) et Comop 10 (ENR) qui inclut, dans le fond chaleur ENR, l'aide pour la valorisation de déchets par raccordement aux réseaux de chaleur et à l'injection du biogaz épuré dans le réseau sous réserve de l'avis de l'AFSSET sur les risques sanitaires de l'injection (évoqué ci-après).</p>
<p><b>261</b> : Favoriser la méthanisation</p>	<p>Lien comité 10 (énergies renouvelables) et 15 (agriculture)</p>	<p>Réflexion pilotée par min ÉcoFin + Associations d'élus</p>	<p>Projet de loi technique / Modification du Code de l'environnement</p> <p>=&gt; Modalités d'opérationnalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Mise en consultation d'un projet de refonte</b> complète de la nomenclature relative aux installations classées de transit, tri, regroupement et traitement des déchets. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette nouvelle nomenclature, <b>une circulaire aux DRIRE et aux DDSV</b> précise quelles rubriques doivent être visées en fonction de la nature des déchets traités.</li> <li>- En ce qui concerne la méthanisation, le projet de refonte de la nomenclature prévoit une rubrique spécifique à ce mode de traitement et une sous rubrique spécifique à la méthanisation de biomasse végétale, effluents d'élevage et matières stercoraires avec un seuil de déclaration. Cela est de nature à</li> </ul>

			<p>donner de la lisibilité aux porteurs de projets et à faciliter l'émergence des projets qui traitent les effluents d'élevage.</p> <p>- <b>un arrêté de prescriptions techniques visant à encadrer ces installations</b> est en cours d'élaboration et la consultation doit s'engager sur un premier projet à l'automne 2008. Il se fonde notamment sur le résultat d'études confiées à l'INERIS ainsi que sur les conclusions de la mission confiée aux IGE/IGA sur le sujet en 2007.</p> <p>- L'analyse du soutien fiscal de la fabrication de carburants au même niveau que la production d'électricité, qui ne peut s'appuyer sur une exonération de TIPP, mérite un examen plus approfondi, à engager avec la DGEC et le CGDD au MEEDDAT dans un premier temps =&gt; <b>report</b>.</p>
--	--	--	---

<p><b>262</b> : Réduire la quantité globale de déchets stockés ou incinérés</p> <p>+ <b>263</b> : Justifier le dimensionnement de toute nouvelle unité</p>	<p>1) projets d'article loi Grenelle I, 2) Circulaire aux préfets pour la mise en œuvre</p>	<p>Pilotage AMF et FNADE</p>	<p>Projet de loi technique / Modification du Code de l'environnement sur proposition du MEDAD modifié suite aux discussions</p> <p>=&gt; Modalités d'opérationnalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La fréquence des clauses étant peu élevée, des courriers à destination des exploitants concernés ont été adressés en septembre, pour <b>résoudre la question au cas par cas</b>, en fonction notamment des tonnages concernés et de l'échéance de renouvellement des contrats</li> <li>- AMORCE a présenté <b>une ébauche de démarche exemplaire</b> issue d'une réflexion portée par les collectivités possédant une unité d'incinération en partenariat avec la FNADE. <b>Une série d'actions exemplaires (Actions cibles)</b> ont ainsi été recensées dans les collectivités et organisées en 5 pôles : conditions d'exploitation et performance technique, suivi environnemental, contrôle indépendant, formation, information et transparence, concertation et participation des populations, cohérence avec les autres objectifs de la politique déchets. Ce travail pourrait déboucher <b>sur une charte de confiance</b> élaborée en concertation avec les différents acteurs intéressés du Grenelle de l'Environnement. =&gt; <b>Une réunion de travail devrait être organisée par AMORCE à la rentrée.</b></li> <li>- L'animation <b>d'un groupe de travail sur les modalités de la mise en place de prélèvements en continu des dioxines et sur les moyens d'information du public</b> sera confiée à l'Ademe. Celui-ci pourra notamment se baser sur les travaux menés par Amorce et la FNADE.</li> </ul>
<p><b>264</b> : Améliorer la gestion de certains déchets spécifiques</p>	<p>Liens avec groupes de travail existants : sur le bois traité (DPPR), autres comités opérationnels etc. + révision en cours des textes européens sur les boues d'épuration</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Bois traités =&gt; en cours.</b> Considérant que certains scénarios de réutilisation présentent des risques sanitaires préoccupants, que l'information sur les prescriptions et les limitations d'usages ne parvient que très rarement aux particuliers, et enfin qu'il s'avère impossible de contrôler l'usage réel que les particuliers peuvent faire des bois traités qu'ils ont acquis, l'ensemble des participants se sont accordés pour dire qu'<b>il serait préférable de proscrire la réutilisation par ou à destination des particuliers.</b> La réglementation relative au CCA limitant déjà la réutilisation aux seuls usages industriels ou professionnels, <b>seule la réglementation relative à la créosote serait à modifier.</b></li> <li>- <b>Macro déchets flottants</b> : faibles avancées dans le cadre du Comop zone côtière =&gt; <b>un groupe de travail est prévu à l'automne, piloté par l'association Robin des bois.</b></li> <li>- <b>Mâchefers =&gt; en cours</b>, avec plusieurs axes de travail : la traçabilité, les observatoires, l'inscription de la démarche dans la méthodologie développée par la direction générale des routes sur l'acceptabilité des déchets en techniques routières, la traduction juridique et les éventuelles autres utilisations.</li> <li>- <b>Déchets post-catastrophe =&gt; en cours, pilotage Robin des bois et recommandations attendues</b> en matière de prévention de la production de déchets lors de catastrophes naturelles ou technologiques, en matière de gestion de ces déchets ainsi que de suivi lorsque les déchets doivent rester en place. Ces recommandations s'appuient largement sur les outils de planification existants en matière de risques comme de déchets. =&gt; <b>Elles devront être détaillées et explicitées par un guide méthodologique qui</b></li> </ul>



			<p><b>reste à rédiger.</b></p> <p>- <b>Sédiments de dragage et curage</b> : en cours et préexistant au Grenelle sous l'égide de la DGPR et la direction de l'Eau et de la Biodiversité, avec un appui technique du BRGM et de l'INERIS (notamment pour l'écotoxicologie) =&gt; Lorsqu'une proposition argumentée <b>quant aux essais et valeurs seuils</b> à retenir aura été produite par ce groupe de travail technique, elle fera l'objet d'une concertation auprès des acteurs concernés <b>puis d'une traduction réglementaire adaptée</b>. Dans un second temps, <b>l'élaboration d'un guide d'usage autour de la gestion des sédiments mis à terre est prévue</b>. De nombreuses démarches, à des échelles de territoires et avec des approches différentes ont été recensées sur cette question. La DGPR et la DEB sont en contact avec les partenaires impliqués afin de mettre en relation les différents réseaux constitués, de tirer partie des expériences les plus intéressantes et de proposer une orientation des projets en cours ou à venir qui permette de servir les objectifs fixés par le groupe de travail.</p>
--	--	--	--

<p><b>265</b> : Évaluation de l'impact environnemental et sanitaire</p>	<p>État des lieux France / étranger</p>	<p>Garantir la comparabilité entre filières. Pilotage Ademe + Office parlementaire d'évaluation</p>	<p><b>Identification des travaux prioritaires à engager pour consolider les connaissances actuelles.</b> Ces éléments pourraient servir de base à une évaluation du type de celles menées par l'office parlementaire d'évaluation. Un lien pourra également être fait avec les besoins de recherche à développer. L'impact sanitaire doit être pris en compte dans ses deux composantes : santé de la population générale et santé des travailleurs.</p>
<p><b>266</b> : Politique de recherche, d'information et de suivi</p>	<p>Propositions à préparer</p>	<p>Pilotage Ademe avec IFEN</p>	<p><b>Mesures préconisées par l'Ademe :</b></p> <p>- <u>En matière de recherche</u>, outre le développement des connaissances sur les impacts environnementaux et sanitaires évoqués ci-dessus, les thèmes prioritaires à explorer sont, notamment : 1) la caractérisation des déchets et des produits issus de déchets, 2) la prospective sur les facteurs de production de déchets (modes de production industrielle, de distribution et de consommation), 3) la recherche socio-économique sur les comportements, la perception et l'acceptation par le public des déchets et modes de gestion, ainsi que sur les bénéfices sociétaux de ces différents modes, 4) la recherche technologique et organisationnelle (nouveaux modes de gestion mais aussi prévention, éco-conception, etc.), 5) le développement des transferts internationaux de technologies. Les pistes d'amélioration concernent aussi les modes d'action de la recherche, en renforçant les appels à projet thématiques, l'animation des programmes, leur valorisation, les partenariats entre acteurs français et européens.</p> <p><u>En matière d'information et de suivi</u> : 1) renforcer, voire rendre obligatoires, et mettre en cohérence les observatoires locaux, les coordonner au niveau national, 2) consolider certaines enquêtes (leur donner un caractère obligatoire), 3) adopter un cadre de référence pour la restitution des données sur les coûts du service public déchets, 4) améliorer et généraliser les comparaisons internationales.</p>
<p><b>267</b> : Renforcement du rôle de planification</p>	<p>Transposition de la Directive Cadre</p>		<p>Projet de loi technique / Modification du Code de l'environnement + transposition ultérieure de la directive UE</p> <p>=&gt; <b>Colloque sur la planification</b> organisé par l'Ademe pour un état des lieux + accumulation de connaissances</p>
<p><b>268</b> : Nouvelles campagnes d'information nationales</p>	<p>Propositions à préparer</p>	<p>Pilotage Ademe</p>	<p><b>Poursuite des actions menées par le MEDAD et l'Ademe</b> dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de prévention (2005) : nouvelle campagne d'information (2009-2011) engagée (appel d'offre en cours auprès d'agences spécialisées), dont l'ampleur sera fonction des moyens qui pourront être dégagés pour cette action ; l'Ademe anime également depuis 2006 la semaine de la prévention durant laquelle sont menées par les acteurs locaux (associations, collectivités locales, etc.) de multiples opérations de terrain pour la sensibilisation et l'information du grand public. Il a été proposé à la Commission européenne d'étendre, avec le soutien du programme Life, cette semaine de la prévention à l'ensemble de l'Union.</p>

Tableau récapitulatif 4 - Les déchets ménagers dans les lois Grenelle I et II

<p><b>Loi Grenelle I</b></p> <p><b>Titre 3 : Prévention des risques pour l'environnement et la santé, Prévention des déchets</b></p>	<p><b>Article 36</b></p>	<p>La réduction des atteintes à l'environnement contribue à l'amélioration de la santé publique et à la compétitivité des entreprises. La sobriété dans la consommation des matières premières, notamment par la prévention des pollutions et des déchets, fournit un élément essentiel d'une nouvelle économie. La mise en œuvre de cette politique sera fondée sur les principes de précaution, de substitution, de participation et de pollueur-payeur. La politique environnementale sera prise en compte comme une composante de la politique de santé dont le lien étroit avec l'environnement et la santé des écosystèmes sera reconnu.</p>
<p><b>Chapitre 2: Les déchets</b></p>	<p><b>Article 46</b></p>	<p><b>La politique de réduction des déchets, priorité qui prévaut sur tous les modes de traitement, sera renforcée de l'écoconception du produit à sa fabrication, sa distribution et sa consommation jusqu'à sa fin de vie.</b></p> <p>La responsabilité des producteurs sur les déchets issus de leurs produits sera étendue en tenant compte des dispositifs de responsabilité partagée existants et la réduction à la source fortement incitée. La politique relative aux déchets respecte, dans les conditions prévues par les articles 3 et 4 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives, la hiérarchie du traitement des déchets fixée par ces mêmes articles : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination.</p> <p>Le traitement des déchets résiduels doit être réalisé prioritairement par la valorisation énergétique dans des installations dont les performances environnementales seront renforcées et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement. Les installations correspondantes devront justifier strictement leur dimensionnement.</p> <p>Parallèlement, les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif, afin de préserver les ressources et de prévenir les pollutions, une diminution de 15 % d'ici à 2012. Dans cette perspective, les objectifs nationaux sont arrêtés de la façon suivante :</p> <p>a) <u>Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ;</u></p> <p>b) <u>Augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35 % en 2012 et 45 % en 2015 de déchets ménagers et assimilés</u> contre 24 % en 2004, ce taux étant porté à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banals des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques.</p> <p>En particulier, améliorer la gestion des déchets organiques en favorisant en priorité la gestion de proximité de ces derniers, avec le compostage domestique et de proximité, et ensuite la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers et plus particulièrement celle des déchets des gros producteurs collectés séparément pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol.</p> <p>Pour encourager le recyclage des déchets et la valorisation, la France soutient l'élaboration au niveau</p>

		<p>communautaire d'un statut juridique adapté pour ces matières premières tenant compte, notamment, de leurs caractéristiques et de leurs usages et définissant les droits et obligations des producteurs et des utilisateurs.</p> <p>Pour atteindre ces objectifs, outre la rénovation de certaines réglementations de protection de l'environnement dans le domaine des déchets, <u>l'État mettra en œuvre un dispositif complet associant</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un soutien au développement de la communication, de l'information et de la recherche sur les déchets, notamment sur les impacts des différents modes de gestion des déchets et sur les produits de substitution qui sont sources d'une production moindre de déchets ; le gouvernement présente, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, <u>des propositions visant à harmoniser les indicateurs français mesurant les performances en matière de traitement des déchets avec ceux des pays de l'Union européenne</u> ;</li> <li>b) <u>Une fiscalité sur les installations de stockage et d'incinération visant à inciter à la prévention et au recyclage et modulée en fonction des performances environnementales et énergétiques des installations</u> ainsi que sur les produits fortement générateurs de déchets lorsqu'il existe des produits de substitution à fonctionnalité équivalente dont l'impact environnemental est moindre et tenant compte de leur contribution au respect des impératifs d'hygiène et de santé publique ; le produit de cette fiscalité bénéficiera prioritairement au financement d'actions concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique des déchets, en particulier en termes de prévention et de recyclage, et devra, au plus tard fin 2015, avoir été intégralement affecté à cette politique. Le gouvernement transmet au Parlement avant le 10 octobre 2009 un rapport étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités dont les déchets sont éliminés dans des installations de stockage lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération, des installations de récupération du biogaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation ;</li> <li>c) L'application aux biocarburants produits à partir de la transformation des graisses animales des dispositions prévues pour les biocarburants d'origine végétale ;</li> <li>d) <u>Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés</u>. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. Le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts. Le gouvernement présente au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une étude sur l'opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation ;</li> <li>e) <u>Un cadre réglementaire, économique et organisationnel permettant d'améliorer la gestion de certains flux de déchets, notamment par le développement de collectes sélectives et de filières appropriées</u> : les déchets d'activités de soins à risques infectieux des ménages, les déchets du secteur du bâtiment et des</li> </ul>
--	--	--

		<p>travaux publics, les déchets organiques, les déchets dangereux diffus des ménages et assimilés, les déchets encombrants issus de l'ameublement et du bricolage et les déchets d'équipements électriques et électroniques des ménages sont concernés en premier lieu ; dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, dans l'agrément de l'éco-organisme compétent à l'occasion de son renouvellement fin 2010, pour prendre effet au plus tard fin 2012 et les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'écoconception ; la signalétique et les consignes de tri seront progressivement harmonisées, une instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée ; en outre, un censeur d'État assistera aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes agréés et pourra demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme ; tout éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements financiers sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État ;</p> <p>f) Une collaboration renforcée, dans chaque département d'outre-mer, entre tous les éco-organismes agréés ainsi que, si nécessaire, une interface unique les représentant tous ;</p> <p>g) Un cadre renforcé pour la gestion de proximité de déchets spécifiques : mâchefers, boues de station d'épuration et de coïncération, bois traités, sédiments de dragage et curage ;</p> <p>h) Des mesures limitant l'emballage au respect d'exigences de sécurité des produits, d'hygiène et de logistique ;</p> <p>i) Une modernisation des outils de traitement des déchets et notamment de leur part résiduelle par la valorisation énergétique ; la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets séparés à la source seront encouragés dans un cadre de cohérence nationale et d'engagements contractuels de tous les acteurs concernés pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol, ainsi que la qualité du biogaz, notamment dans la perspective de son injection dans les réseaux de distribution ; les clauses de tonnages minimums devront être supprimées dans tous les nouveaux contrats d'unités d'incinération et dans les contrats à renouveler, afin de réduire la quantité de déchets stockés ou incinérés ; les nouveaux outils de traitement thermique et les nouvelles installations de stockage situées en métropole devront justifier strictement leur dimensionnement en se fondant sur les besoins des territoires tout en privilégiant une autonomie de gestion des déchets produits dans chaque département ou, à défaut, dans les départements contigus afin de respecter le principe de proximité en s'adaptant aux bassins de vie.</p> <p><u>Le rôle de la planification</u> sera renforcé notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'obligation de mettre en place des plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics et d'effectuer un diagnostic préalable aux chantiers de démolition ;</li> </ul>
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- un soutien aux collectivités territoriales pour l'élaboration des plans locaux de prévention de la production de déchets afin d'en favoriser la généralisation ;</li> <li>- la révision des plans élaborés par les collectivités territoriales afin d'intégrer les objectifs du présent article et de définir les actions nécessaires pour les atteindre.</li> </ul>
	<p><b>Article 47</b></p>	<p>Après l'article 1387 du Code général des impôts, il est inséré un 5° ainsi rédigé :</p> <p>« 5° Valorisation d'énergie de récupération.</p> <p>« Art. 1387 A.-Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, par une délibération, exonérer totalement ou partiellement de taxe foncière sur les propriétés bâties, pour une durée de cinq ans, les immeubles affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle qui se raccordent à une unité de traitement des déchets pour couvrir tout ou partie de leurs besoins en énergie thermique.</p> <p>« La délibération fixe la quantité minimale d'énergie que le propriétaire de l'immeuble doit s'engager à consommer pour bénéficier de cette exonération, qui doit être en rapport avec l'énergie thermique totale non valorisée par l'unité de traitement.</p> <p>« La durée de cinq ans d'exonération court à partir de la date de première fourniture d'énergie par l'unité de traitement de déchets.</p> <p>« Les obligations déclaratives des personnes et organismes concernés par les exonérations prévues au présent article sont fixées par décret. »</p>
<p><b>Loi Grenelle 2</b></p> <p><b>Titre 5 « Risques, santé, déchets »</b></p> <p><b>Chapitre III : Dispositions relatives aux déchets</b></p>	<p><b>Article 186, Modification du Code de l'environnement</b></p>	<p>Article L541-10 : La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites.</p> <p>En application du principe de responsabilité élargie du producteur, tel que défini à l'article 8 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, <u>il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent.</u></p> <p>Les producteurs, importateurs et distributeurs, auxquels l'obligation susvisée est imposée par les dispositions de la présente section et sous réserve desdites dispositions, s'acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance.</p>

		<p>Les systèmes individuels qui sont approuvés par l'État le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable, si les producteurs, importateurs ou distributeurs qui les mettent en place établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel.</p> <p><u>Les éco-organismes qui sont agréés par l'État le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable</u> s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel.</p> <p><u>Les cahiers des charges</u> des éco-organismes prévoient notamment : 1° Les missions de ces organismes ; 2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ; 3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions.</p> <p>Les éco-organismes agréés sont soumis au censeur d'État prévu à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Les missions et modalités de désignation de ce censeur d'État sont fixées par décret.</p> <p>Il peut être fait obligation à ces mêmes producteurs, importateurs et distributeurs de prêter leur concours, moyennant une juste rémunération, à l'élimination des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement au 18 juillet 1975.</p> <p>Il peut être prescrit aux détenteurs des déchets desdits produits de les remettre aux établissements ou services désignés par l'administration, dans les conditions qu'elle définit.</p> <p><u>II. - Les contributions financières visées aux articles L. 541-10-1 à L. 541-10-8 sont modulées en fonction de la prise en compte, lors de la conception du produit, de son impact sur l'environnement en fin de vie, et notamment de sa valorisation matière.</u></p>
	<p><b>Article 187, Modification du Code de santé publique</b></p>	<p>Article L4211-2-1 : <u>En l'absence de dispositif de collecte de proximité spécifique</u>, les officines de pharmacies, les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale sont tenus de collecter gratuitement les déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants produits par les patients en auto-traitement, apportés par les particuliers qui les détiennent. Un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de la concurrence précise : 1) les conditions de la collecte et de l'élimination, 2) les conditions de financement, 3) les sanctions en cas de non-respect de l'obligation.</p>
	<p><b>Article 189 portant modification du Code des ports maritimes</b></p>	<p>Chapitre VI : Dispositions tendant à assurer l'adoption, dans les ports maritimes décentralisés, de plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison (voir détails sur le site de Légifrance : <a href="http://www.legifrance.gouv.fr/">http://www.legifrance.gouv.fr/</a>)</p>
	<p><b>Article 190, portant modification du Code de l'urbanisme et de l'habitat</b></p>	<p><b>Modification Article L111-9</b> : Un décret en Conseil d'État détermine pour les constructions nouvelles, en fonction des différentes catégories de bâtiments, leurs caractéristiques et leur performance énergétiques et environnementales, notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau ainsi que de la <u>production de déchets liées à leur édification</u>, leur entretien, leur réhabilitation et leur démolition ;</p>

		<p><b>Création Article L111-10-4 :</b> Des décrets en Conseil d'État déterminent les catégories de bâtiments qui, en raison de la quantité ou de la nature des déchets que leur démolition ou réhabilitation lourde est susceptible de produire, font l'objet, avant leur démolition ou réhabilitation lourde, <u>d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets issus de la démolition ou réhabilitation lourde, ainsi que le contenu et les modalités de réalisation de ce diagnostic.</u></p> <p><b>Modification Articles L152-1 &amp; Article L152-4 :</b> Contrôle et sanction des infractions (voir détail Légifrance)</p>
	<p><b>Article 191, modification du Code de l'environnement</b></p>	<p><b>Modification Article L541-10-2 :</b></p> <p>À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, toute personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national à titre professionnel <u>des équipements électriques et électroniques ménagers</u> relevant des catégories mentionnées à l'annexe I A et à l'annexe I B de la directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 2003, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques est tenue de pourvoir ou contribuer à la collecte, à l'enlèvement et au traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers indépendamment de leur date de mise sur le marché. Dans le cas où les équipements sont vendus sous la seule marque d'un revendeur, ce dernier est tenu de pourvoir ou contribuer à la collecte, à l'enlèvement et au traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques en substitution de la personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national ces équipements. Ces dispositions s'appliquent quelle que soit la technique de vente utilisée, notamment la vente à distance et la vente électronique.</p> <p>Les coûts de collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers supportés par les collectivités territoriales sont compensés par un organisme coordonnateur agréé qui leur reverse la fraction équivalente de la contribution financière qu'il reçoit des personnes mentionnées au premier alinéa.</p> <p>Pendant une période transitoire courant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et jusqu'au 13 février 2011, et au 13 février 2013 pour certains de ces équipements figurant sur une liste fixée par arrêté des ministres chargés de l'écologie, de l'économie, de l'industrie et de la consommation, les personnes mentionnées au premier alinéa ainsi que leurs acheteurs font apparaître, en sus du prix hors taxe, en pied de factures de vente de tout nouvel équipement électrique et électronique ménager, les coûts unitaires supportés pour l'élimination des déchets collectés sélectivement issus des équipements électriques et électroniques ménagers mis sur le marché avant le 13 août 2005.</p> <p>L'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers issus des collectes sélectives et de la reprise gratuite par les distributeurs, lors de la vente d'un équipement électrique et électronique ménager, des équipements électriques et électroniques usagés que lui cède le consommateur, dans la limite de la quantité et du type d'équipement vendu, est accomplie par des systèmes auxquels ces personnes contribuent financièrement de manière proportionnée et qui sont agréés ou approuvés par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'économie, de l'industrie, de l'écologie et des collectivités territoriales. Un décret en Conseil d'État détermine la sanction applicable en cas d'infraction aux dispositions du présent article.</p>



		<p>Ces coûts unitaires n'excèdent pas les coûts réellement supportés et ne peuvent faire l'objet de réfaction. Les acheteurs répercutent à l'identique ces coûts unitaires jusqu'au consommateur final et l'informent par tout moyen prévu par le code de la consommation.</p>
	<p><b>Article 192 portant modification du Code général des collectivités territoriales</b></p>	<p><b>Modification Article L5211-9-2 :</b> Par dérogation, lorsqu'un groupement intercommunal est compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de ce groupement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. <u>Il peut, dans le cadre de ce pouvoir, établir des règlements de collecte et mettre en oeuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés.</u></p> <p>II.-Dans les cas précédents, les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale et le ou les maires des communes concernées.</p> <p>Sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, <u>le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale.</u> Il y est mis fin dans les mêmes conditions.</p> <p>Par dérogation à l'alinéa précédent, <u>lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine,</u> le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.</p>
	<p><b>Article 194</b></p>	<p>A modifié les dispositions suivantes :</p> <p>V.-Les plans sont révisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-dans un délai de deux ans à compter de la date de publication de la présente loi, si la date d'adoption ou de révision du plan est antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2005 ;</li> <li>-dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, si la date d'adoption ou de révision du plan est postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2005.</li> </ul> <p>Les plans visés à l'article du même code sont établis dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi.</p>
	<p><b>Article 195</b></p>	<p>En application de l'article 37-1 de la Constitution, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages peuvent, <u>à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures</u></p>

		<p><u>ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets.</u></p> <p>Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'utilisateur du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants.</p>
	<p><b>Article 199 portant modification du Code de l'environnement</b></p>	<p><b>Création Article L541-10-5 :</b> Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011, <u>un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers</u> est défini pour être mis en œuvre au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par décret en Conseil d'État après avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets.</p> <p>Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet <u>d'une signalétique commune</u> informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri.</p> <p>Au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2011, <u>tout établissement de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés</u> proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation se dote, à la sortie des caisses, d'un point de reprise des déchets d'emballage issus des produits achetés dans cet établissement.</p>
	<p><b>Article 201</b></p>	<p>Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Gouvernement remet au Parlement <u>un rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs</u>, notamment sur son élargissement aux produits consommés par les entreprises générant des déchets susceptibles d'être collectés dans les mêmes conditions que les déchets municipaux.</p>
	<p><b>Article 202</b></p>	<p><b>Création Article L541-14-1 (V) I.</b> - Chaque département est couvert par <u>un plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets</u> issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics. La région d'Ile-de-France est couverte par un plan régional.</p> <p>II. - Le plan : 1° Dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics ; 2° Recense les installations existantes de transit, de tri, de traitement et de stockage ; 3° Enonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions techniques et économiques prévisibles : a) Pour la prévention de la production de déchets des catégories couvertes par le plan et pour le développement du tri et de la valorisation de la matière des déchets, en garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement ; b) Pour la création d'installations nouvelles, en indiquant les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet ; 4° Fixe des objectifs de valorisation de la matière des déchets et de diminution des quantités stockées ; 5° Privilégie l'utilisation, y compris par les maîtres d'ouvrage publics, des matériaux recyclés dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics, sous réserve de ne pas porter atteinte à la santé de l'homme et de l'environnement, afin d'instaurer des débouchés pérennes et d'économiser les ressources de matériaux non renouvelables.</p> <p>III. - Le plan peut tenir compte, en concertation avec les départements limitrophes, des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application et des propositions de coopération intercommunale afin de prendre en compte les bassins de vie. Dans le but de favoriser l'utilisation de modes de transports autres que la</p>

		<p>route pour acheminer les déchets vers les installations de traitement, il peut être autorisé, dans une limite correspondant à 25 % de la capacité annuelle du site, des apports provenant d'autres départements dans les calculs des allègements de taxe générale sur les activités polluantes concernant le transport alternatif.</p> <p>IV. - Il prévoit obligatoirement, parmi les priorités qu'il retient, des installations de stockage des déchets inertes issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics ainsi que la définition d'une organisation de collecte sélective et de valorisation matière des déchets.</p> <p>V. — Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général ou, dans la région d'Ile-de-France, du président du conseil régional. Les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets et, dans la région d'Ile-de-France, les départements sont associés à son élaboration.</p> <p>VI. - Il est établi en concertation avec une commission consultative composée de représentants du conseil général ou, dans la région d'Ile-de-France, du conseil régional et des conseils généraux, des communes et de leurs groupements, de l'État, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs.</p> <p>VII. - Le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'État dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes. En Ile-de-France, il est soumis pour avis au représentant de l'État dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet. Si le plan est élaboré par l'État, dans les conditions prévues à l'article L. 541-15, l'avis du conseil général et, dans la région d'Ile-de-France, du conseil régional est également sollicité.</p> <p>VIII. - Le projet de plan est alors soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général ou, pour la région d'Ile-de-France, par délibération du conseil régional.</p>
--	--	---

	<b>Article 207 portant modification du Code de l'environnement</b>	<p>Création Article L541-25-1 : L'autorisation d'exploiter une installation d'incinération ou une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés fixe une limite de la capacité de traitement annuelle. Cette limite ne s'applique pas en cas de transfert de déchets en provenance d'une installation provisoirement arrêtée et située dans un département, une commune, un syndicat ou un établissement public de coopération intercommunale limitrophe.</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article, et notamment les modalités de calcul de la capacité de traitement annuelle susceptible d'être autorisée.</p>
--	--	--

### *3.2.3 Les effets du Grenelle de l'environnement : les énergies renouvelables (Aurélien Evrard)*

#### *3.2.3.1 Introduction : les énergies renouvelables au prisme des fonctions du Grenelle*

Le secteur des énergies renouvelables constitue une étude de cas particulièrement intéressante pour analyser les effets du Grenelle de l'environnement sur les objectifs et les instruments de l'action publique mais aussi, de manière plus générale, sur la gouvernance d'un secteur spécifique. Si l'émergence des énergies renouvelables comme catégorie d'action publique est relativement récente (dans les années 1970), celles-ci ont déjà suscité nombre de débats, à l'échelle nationale comme européenne, et conduit à la mise en place de plusieurs programmes gouvernementaux. Il devient alors particulièrement intéressant d'évaluer la place du Grenelle dans cette dynamique de stabilisation d'un secteur d'action publique. En d'autres termes, le cas des énergies renouvelables invite à se poser la question suivante : la mise en place du Grenelle de l'environnement a-t-elle réellement occasionné des changements dans la politique française des énergies renouvelables ? Sur quels paramètres de l'action publique (objectifs, instruments, gouvernance du secteur) porte ces changements ?

Cette monographie analysera ainsi la manière dont les énergies renouvelables ont été abordées tout au long du processus du Grenelle. Il s'agira ainsi de préciser la nature des enjeux traités dans les multiples formes organisationnelles mises en place à cette occasion, ainsi que le contenu des débats qu'elles ont occasionnés<sup>548</sup>. Nous aborderons par ailleurs les problématiques « post-Grenelle » afin d'appuyer quelques conclusions analytiques quant à l'effet du Grenelle sur la formulation des politiques des énergies renouvelables, ainsi que sur la structuration du secteur.

Ce travail repose sur des sources multiples. Nous avons tout d'abord analysé les différents rapports produits à l'occasion des différentes phases du processus, qu'il s'agisse des phases de concertation (groupes de travail), de négociation politique (tables rondes) ou sectorielles (comités opérationnels) et enfin du travail parlementaire (lois Grenelle 1 et 2). Nous avons ensuite complété ces informations par une analyse de la presse généraliste et spécialisée qui a largement couvert les

---

<sup>548</sup> Une présentation synthétique des différentes propositions et de leur traduction législative est proposée dans le tableau en annexe de cette monographie.

discussions relatives aux énergies renouvelables. Enfin, l'analyse repose ensuite sur une série d'entretiens menés auprès d'acteurs impliqués dans le domaine des énergies renouvelables et ayant participé au groupe de travail et/ou au Comité opérationnel<sup>549</sup>.

### 3.2.3.1.1 *Trois fonctions du Grenelle*

Si l'on reprend les pistes comparatives proposées par Charlotte Halpern dans l'introduction de cette partie, consacrée aux effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique, il est possible de mettre en évidence trois fonctions principales de ce dispositif de concertation originale.

La première fonction est une forme de rattrapage d'un retard français dans plusieurs secteurs liés aux politiques environnementales. Elle repose sur un constat relativement partagé selon lequel la France serait en retard par rapport aux politiques de l'Union européenne, mais aussi de nombreux États membres, dans des secteurs aussi divers que le recyclage des déchets ménagers, le développement d'une agriculture respectueuse de l'environnement ou, justement, le développement des énergies renouvelables. *Cette fonction concerne donc tout particulièrement les objectifs de l'action publique*, pour lesquels le Grenelle s'apparenterait à une mise à jour des politiques françaises par rapport à leurs homologues européennes. L'innovation proposée par le Grenelle sur cette question réside dans le fait d'aborder et mettre à jour ces objectifs de manière globale, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des domaines couverts par les politiques de l'environnement.

*La seconde fonction du Grenelle correspond à la recherche d'une plus grande efficacité dans le pilotage et la mise en œuvre des politiques environnementales.* Comme le rappellent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, la mise en œuvre, d'une part, le choix et le calibrage des instruments, d'autre part, constituent le plus souvent les étapes clés de l'action publique<sup>550</sup>. C'est à ce niveau que les politiques publiques prennent réellement forme et, derrière leur apparence

---

<sup>549</sup> Une partie de ces entretiens a été réalisée dans le cadre d'une thèse de doctorat menée entre 2005 et 2010 à Sciences Po. Cf. : Aurélien Evrard, *L'intégration des énergies renouvelables aux politiques de l'électricité en Europe : une comparaison Allemagne, Danemark, France*, thèse, doctorat, science politique, IEP de Paris, 2010. D'autres entretiens ont ensuite été conduits pour compléter les données recueillies.

<sup>550</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

technique, ce sont des processus éminemment politiques, notamment dans le domaine de l'environnement. En effet, si les politiques environnementales revêtent un aspect relativement consensuel au niveau des objectifs généraux de l'action publique, c'est au moment de leur mise en œuvre et du choix des instruments que (res)surgissent les conflits les plus importants. Les obstacles à la mise en œuvre des politiques d'environnement sont donc nombreux et l'une des fonctions affichées d'un tel dispositif de concertation est d'anticiper ces conflits, d'introduire une forme de rationalité et de consensus dans la formulation des instruments.

Enfin, la troisième fonction concerne *un usage plus général de cette concertation entre les différents acteurs : celui de la légitimation*. Au-delà du discours produit par les acteurs politiques eux-mêmes – l'idée d'une « politique d'adhésion » promue par Nicolas Sarkozy, le Grenelle vise certes à élargir la base sociale pour la réflexion entamée en matière d'environnement et de développement durable. Mais il se joue ici également un enjeu plus important pour les pouvoirs publics, et pour l'État en particulier. Celui-ci est souvent en perte de légitimité en ce qui concerne les politiques d'environnement, dans le contexte d'émergence de nouveaux modes de gouvernance. La mise en place d'un dispositif de concertation relativement élargi vise ainsi à reconstruire une forme de légitimité autour des politiques environnementales, en associant les acteurs les plus divers à la formulation de diagnostics et la proposition de solutions.

#### *3.2.3.1.2 Les énergies renouvelables : un cas d'étude*

Sur ces trois points, la question des énergies renouvelables offre une étude de cas particulièrement intéressante. Bien avant la mise en place du Grenelle, l'idée d'un « retard français » dans le domaine des énergies renouvelables est mise en avant par les acteurs du secteur, reprise et alimentée par les médias, et parfois reconnue dans certains rapports publics<sup>551</sup>. Ce « retard français » prend deux formes. Premièrement, un écart grandissant avec d'autres États membres (Danemark, Allemagne, Espagne, etc.) concernant la capacité de production d'énergies renouvelables et surtout la part des ENR dans la production énergétique. Deuxièmement, un décalage entre les engagements pris au niveau européen et les politiques mises en œuvre à l'échelle

---

<sup>551</sup> Ministère de l'Industrie/ DGEMP, *rapport du groupe de travail sur les conditions d'achat de l'électricité produite par cogénération ou à partir des énergies renouvelables*, décembre 1995, p. 42

nationale. La France avait ainsi été interpellée par la Commission européenne pour le non-respect des engagements qu'elle avait pris dans le cadre de la directive de 2001, dans laquelle elle s'engageait à produire 21 % de son électricité par les ENR. Plus récemment, la Commission a envoyé un avis motivé demandant à la France de mettre en conformité sa législation dans ce secteur avec les textes et engagements européens. Il était notamment reproché au gouvernement français l'absence de procédures transparentes et claires pour garantir l'accès des énergies renouvelables au réseau électrique<sup>552</sup>.

En ce qui concerne la mise en œuvre, le problème du calibrage des instruments se pose avec une acuité particulière dans le secteur des énergies renouvelables. C'est sur ce point que porte le débat entre experts, plutôt que sur les objectifs. Deux enjeux sont particulièrement identifiables sur ce point. Le premier concerne le choix des instruments économiques de soutien aux différentes filières renouvelables (solaire, éolien, etc.). Les débats s'articulent autour de différents mécanismes (appels d'offre, tarifs d'achat et certificats échangeables) et leur calibrage. Le second concerne des instruments réglementaires (procédures de concertation, enquêtes publiques, autorisations administratives, permis de construire, etc.<sup>553</sup>).

Enfin, les questions énergétiques présentent un cas particulier en matière de concertation et de légitimité de l'action publique. La haute technicité des questions énergétiques, la trajectoire historique de cette politique ou encore l'influence des grands corps de l'État (Corps des Mines notamment) ont eu pour conséquence de faire émerger une politique technocratique, dans laquelle les experts jouent un rôle central. Nombre de travaux ont mis en évidence la faiblesse du débat public dans ce secteur<sup>554</sup>, faiblesse illustrée par la décision de ne pas inclure le nucléaire dans le champ de compétence du Grenelle. Dans ce contexte, l'introduction de dispositifs de concertation et l'institutionnalisation d'un dialogue à cinq collèges pourrait signifier une transformation radicale par rapport au fonctionnement traditionnel du secteur. Le souci de légitimation de la politique énergétique via le dispositif du Grenelle apparaît ici particulièrement marquant.

---

<sup>552</sup> « Bruxelles tance la France sur les énergies renouvelables », *Les Échos*, 23 novembre 2011

<sup>553</sup> Voir par exemple sur ce point : Joseph Szarka, *Wind Power in Europe, Politics, Business and Society*, Palgrave, Basingstoke, 2007.

<sup>554</sup> Philippe Simmonot, *Les Nucléocrates*, Grenoble, PUG, 1978.



### 3.2.3.2 *Les enjeux traités dans les différentes phases du Grenelle*

L'analyse de la production documentaire et les entretiens nous invitent à catégoriser le processus du Grenelle en quatre phases distinctes, chacune s'inscrivant dans une logique spécifique. La première phase s'inscrit dans une perspective relativement consensuelle, avec les discussions conduites au sein du groupe de travail n°1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », puis la table ronde n° 1, du même nom. La seconde phase prend une tournure plus technique, avec les travaux menés dans le cadre du Comité opérationnel n° 10 consacré spécifiquement aux énergies renouvelables et qui a débouché sur le *Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale*, présenté en novembre 2008. Une troisième phase correspond à la mise en œuvre législative du Grenelle, avec l'adoption des lois Grenelle I et Grenelle II, qui nous semblent correspondre respectivement à la première et à la seconde phase. Nous souhaitons enfin, distinguer une quatrième et dernière phase, post-Grenelle, qui s'avère tout aussi cruciale pour saisir les effets (ou l'absence d'effets) de l'ensemble du processus sur le secteur des énergies renouvelables.

#### 3.2.3.2.1 *Le groupe de travail et la table ronde n° 1*

Les énergies renouvelables donc ont été abordées en premier lieu dans le cadre des discussions du Groupe 1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie ». Plus précisément, le développement des énergies renouvelables est alors inclus dans l'objectif de « décarboner la production d'énergie ».

Sur le plan symbolique, la formulation ne nous paraît pas anodine pour deux raisons. L'association entre « production d'énergie » et « énergies renouvelables » peut sembler évidente puisque l'on s'intéresse à des filières technologiques destinées à produire de l'énergie. Elle semble cependant inscrire davantage les énergies renouvelables dans une logique de l'offre, ce qui n'a pas toujours été le cas depuis leur émergence comme « alternative de politique publique » dans les années 1970<sup>555</sup>. Elles s'inscrivaient initialement dans une conception des politiques énergétiques

---

<sup>555</sup> Pour une analyse plus détaillée, voir : Evrard Aurélien, *L'intégration des énergies renouvelables aux politiques de l'électricité en Europe : une comparaison Allemagne, Danemark, France, op. cit.*, 2010.

parfois qualifiée de « *soft energy path*<sup>556</sup> », qui accordait la priorité à une réduction de la demande (via une politique d'économies d'énergie), le développement des énergies renouvelables n'intervenant que dans un second temps pour satisfaire la demande incompressible. L'association entre énergies renouvelables et réflexion sur la production confirme la conversion progressive de ces filières à une approche plus traditionnelle (« *hard energy path* ») centrée sur l'offre. Le Grenelle ne constitue pas ici une rupture dans cette tendance, observable depuis plusieurs années, mais il conforte lui-même cette tendance.

Il existe une seconde raison pour laquelle l'insertion des énergies renouvelables dans un objectif de « décarboner la production d'énergie » ne nous semble pas neutre sur le plan sémantique. L'on se réfère ici aux négociations conduites sur ces enjeux à l'échelle européenne et notamment la préparation de la directive européenne finalement adoptée en 2009. La France avait alors proposé d'adopter des objectifs ambitieux non pas pour les énergies renouvelables mais pour les « énergies non carbonées », ce qui avait alors été analysé comme une tentative d'y intégrer l'énergie nucléaire, faiblement émettrice de gaz à effet de serre<sup>557</sup>. Bien qu'ayant été rejetée par les partenaires européens de la France, cette proposition n'en pas moins contribué à associer « énergies non carbonées » et énergie nucléaire dans les imaginaires collectifs des associations environnementales et de certains acteurs impliqués dans le secteur des énergies renouvelables. Le choix de cette formulation prend une tournure encore plus intéressante au regard du fait que le nucléaire n'ait pas été intégré aux discussions de ce groupe de travail et, plus généralement du Grenelle. On note, sur ce point précis, la tentative et l'échec de réintroduire la question du nucléaire dans les discussions, comme l'indique la proposition portée par le collègue ONG, et qualifiée de « non consensuelle » dans le rapport, de baisser la part du nucléaire dans le portefeuille électrique national, « *a minima* en cohérence avec les objectifs d'efficacité et du développement des énergies renouvelables<sup>558</sup> ».

Au-delà de cette dimension, on peut globalement qualifier le traitement des énergies renouvelables dans le cadre de ce groupe de travail, puis de la table ronde

---

<sup>556</sup> Lovins Amory, *Soft Energy Paths: towards a Durable Peace*, New York: Harper Colophon Books, 1977.

<sup>557</sup> « Paris veut imposer le nucléaire à l'Europe », *Le Figaro*, 8 mars 2007.

<sup>558</sup> Rapport du groupe de travail n° 1, p. 86.

comme très consensuel. Pendant cette phase, l'essentiel des discussions a porté sur les objectifs de la politique en matière d'énergies renouvelables. On rejoint ici la thématique du rattrapage opéré par le Grenelle par rapport aux engagements pris par la France à l'échelle européenne. En effet, la proposition obtenant l'unanimité est celle de décliner l'objectif communautaire de 20 % d'ENR dans la consommation d'énergie finale d'ici 2020. Les tentatives des industriels des renouvelables (Syndicat des énergies renouvelables) et des associations environnementale (Alliance pour la planète ou France Nature Environnement) de proposer un objectif supérieur à celui-ci se heurtent cependant à la résistance d'autres participants (MEDEF ou CGT<sup>559</sup>).

Pour parvenir à ces objectifs, les débats portent alors sur leur déclinaisons dans les différentes filières (hydraulique, éolien, biomasse, bois, solaire, biogaz, biogaz, biocarburants et géothermie). Dans le cadre de ce groupe de travail, il n'existe pas encore de déclinaisons chiffrées, c'est-à-dire d'objectifs en termes de capacité de production par filières. Le groupe de travail propose en revanche quelques évolutions organisationnelles (par exemple la mise en place d'un comité de pilotage concernant l'éolien) ou l'élaboration de plans à moyen terme pour d'autres filières (par exemple le Plan national énergie solaire ou encore le Plan bois-énergie). Enfin, les instruments économiques et législatifs sont évoqués par des désaccords importants sont assez vite identifiés et les sujets conflictuels ne sont abordés qu'à la marge, repoussés aux autres étapes du processus et donnent alors lieu à une formulation très générale : « mettre à jour les montants des tarifs d'achats et instaurer un mécanisme plus lisible de détermination, d'indexation et de révision des tarifs<sup>560</sup> ».

Il existe un aspect sur lequel le Grenelle semble augurer d'un changement non négligeable, non seulement pour la question des énergies renouvelables mais, au-delà, pour la politique énergétique dans son ensemble. Les discussions au sein du groupe de travail semblent en effet indiquer que le développement des ENR doit accompagner (ou s'appuyer sur) une forme de revalorisation de l'échelon territorial dans le cadre de la politique énergétique. Ainsi, il est par exemple proposé de « mettre en place un cadre réglementaire permettant aux exploitations agricoles, aux départements, aux régions de valoriser la production locale d'énergie renouvelable ». De manière plus innovante encore, la table ronde fixe comme objectif « d'équilibrer la production

---

<sup>559</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>560</sup> *Ibid.*, p. 70.

énergétique française en adossant au réseau centralisé des systèmes décentralisés permettant davantage d'autonomie<sup>561</sup> ».

La table ronde « Lutter contre les changements climatiques » reprend par ailleurs les principaux points consensuels issus du groupe de travail. Elle prévoit le lancement d'un programme de développement des différentes filières du bouquet énergétique – hydraulique, éolien, biomasse, géothermie, photovoltaïque, solaire – avec pour objectif d'augmenter de 20 millions de tonnes équivalent pétrole la production de l'énergie renouvelable d'ici 2020 :

- Le renforcement, dans une agence nationale, du dispositif de développement des énergies renouvelables ;
- Un plan de mobilisation de la biomasse et de la chaleur renouvelable (création d'un fonds pour la chaleur renouvelable) ;
- Un plan national « bâtiment soleil » (intégration du solaire au bâti) ;
- Une revue générale des différentes filières (éolien, hydroélectricité, biocarburants) : dispositifs de soutien, bilan écologique, etc. et proposition d'un plan de promotion des filières renouvelables d'excellence écologique ;
- La révision de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité ;
- Dans les DOM-TOM, la proposition d'un plan spécifique avec un objectif de 50 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020.

En guise de conclusion, nous formulons quelques remarques concernant cette première phase du processus. Celle-ci est donc perçue, par l'ensemble des acteurs interrogés – et au regard des rapports ou de la presse – comme relativement consensuelle.

**« Revenons à la teneur des débats au sein du Grenelle. Est-ce que vous diriez que les discussions étaient plutôt conflictuelles ou consensuelles ?**

*Elles étaient plutôt consensuelles sur le fait qu'il fallait atteindre les objectifs de 23 %. C'est vrai que les conflits, on les a plutôt retrouvés dans les débats parlementaires, ou sur le terrain<sup>562</sup>. »*

*« Mais il faut reconnaître la richesse du débat, le respect mutuel<sup>563</sup> ».*

De nouveau, cette première phase a essentiellement consisté à proposer des grandes lignes, à fixer des objectifs à moyen et long terme, qui contribuent à la

---

<sup>561</sup> Document récapitulatif de la table ronde, 23 novembre 2007, p. 10.

<sup>562</sup> Entretien, participant au groupe de travail n° 1, puis au Comop 10.

<sup>563</sup> Entretien, participant au groupe de travail n° 1.

dynamique de rattrapage par rapport aux engagements européens de la France. La principale innovation, perçue là aussi par les participants, quel que soit leur collègue, a surtout été de discuter de ces grandes orientations dans une démarche de concertation et dans le cadre d'une approche compréhensive, c'est-à-dire en discutant d'un bloc, de l'ensemble des filières renouvelables.

#### 3.2.3.2.2 *Le Comité opérationnel : Comop 10 « Énergies renouvelables »*

Comme pour les autres Comités opérationnels, celui consacré aux énergies renouvelables avait pour fonction d'amorcer la phase de mise en œuvre, c'est-à-dire de « traduire de façon opérationnelle » les engagements pris dans le cadre du groupe de travail et de la table ronde. Le résultat du travail de concertation au sein de ce Comop 10 est le *Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale*, présenté en novembre 2008. L'analyse des discussions menées dans le cadre du Comop permet de repérer un premier effet de cadrage<sup>564</sup>, autour de deux grands enjeux : la « gouvernance » des énergies renouvelables et la répartition des compétences, d'une part ; l'examen de toutes les filières ENR et de leur potentialité, d'autre part. Ce cadrage comporte des innovations importantes, notamment, nous l'avons déjà mentionné, le fait de reconnaître aux acteurs locaux un rôle important alors que les questions énergétiques sont traditionnellement de la compétence de l'État central. La seconde innovation liée au processus du Grenelle réside dans le fait de traiter les différentes filières dans une approche globale.

#### 3.2.3.2.3 *La gouvernance des énergies renouvelables et la valorisation de l'échelon territorial*

Le premier élément qui ressort du travail mené au sein du Comop 10 est le souci de valoriser l'échelon territorial. Nous l'avons rappelé au début de cette étude de cas, la politique énergétique est une compétence historiquement construite autour de l'État central. Le développement des ENR, par nature décentralisées, posait ainsi avec acuité le problème de la répartition des compétences entre les différentes échelles de gouvernement. Sur ce point, le Comop semble augurer d'une évolution importante. Dès la préface, le rapport du Comop indique que les énergies

---

<sup>564</sup> Sur la notion de cadrage en sciences sociales, voir : David Snow, « Analyse de cadres et mouvements sociaux », Daniel Cefaï et Danny Trom (dir.), *Les Formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.

renouvelables doivent « participer à la richesse des territoires ». Plus clairement encore, les deux présidents du Comop considèrent que « **le chapitre IV [celui consacré au rôle des collectivités locales] est sans nul doute le chapitre le plus important de ce rapport. Il décrit la nécessité absolue de donner aux collectivités territoriales une panoplie de moyens pour la mise en œuvre du plan et sa réussite** » (en gras dans le texte). C'est dans ce cadre que s'inscrit la série de mesures visant à renforcer cette participation des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique des ENR. Il est ainsi prévu de solliciter les régions pour que celles-ci élaborent des schémas régionaux de développement des ENR. Plus généralement, le Comop a entrepris de clarifier la répartition des compétences entre les communes, l'échelle intercommunale, les départements, les régions et l'État<sup>565</sup>. Enfin, pour permettre de maintenir un mode de concertation proche de celui du Grenelle, il est proposé de mettre en place un Comité de pilotage et de suivi des ENR, « *qui rassemblerait les administrations de l'État, l'Ademe, les associations de collectivités locales, les associations professionnelles, les associations de consommateurs et les ONG environnementales*<sup>566</sup> ». Il n'a cependant pas encore été mis en place à ce jour et a suscité quelques débats intéressants dans les différentes arènes parlementaires, nous y reviendrons plus loin.

#### 3.2.3.2.4 Un état des lieux par filière dans le cadre d'une approche globale

Selon les entretiens menés avec les différents participants au Grenelle, le fait d'établir un état des lieux par filière mais dans un cadre global, avec les mêmes acteurs, est une des avancées importante permises par le Grenelle.

- *Chaleur renouvelable* : Le Comop propose la création d'un fonds chaleur (1 milliards d'euros) pour financer des projets dans ce domaine. Il propose également le relèvement du plafond consacré aux crédits d'impôt ; application aux résidences principales et secondaires.
- *Éolien* : l'objectif est de multiplier par 10 la puissance du parc par rapport à 2007, et le nombre d'éoliennes par 4 (soit 8000 éoliennes produisant 25000MW) d'ici 2020. Les tarifs d'achat préférentiels sont maintenus au moins jusqu'en 2012. Le texte pose la question de la « planification territoriale » à améliorer et de la « prise en compte des paysages, du patrimoine et de la qualité de vie des riverains ». Proposition de classer les éoliennes en ICPE, refusé par l'ensemble des participants au Comop (Elle reviendra dans le cadre du Grenelle 2) ; révision du mécanisme de ZDE et ajustement des tarifs d'achat selon la localisation.

---

<sup>565</sup> Rapport du Comop 10 « *Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale* », p. 14-17.

<sup>566</sup> *Ibid.*, p. 12.

- *Solaire PV* : le plan prévoit de multiplier par 400 la puissance cumulée dans ce domaine d'ici 2020, c'est-à-dire de la porter à 5400MW. Pour cela, un appel d'offre devait être lancé fin 2008 dans chaque région française pour la création de centrales solaires avant 2011. Il est également prévu de maintenir le tarif d'achat avec des amendements selon les contextes (intégré ou non au bâtiment, centrales au sol, etc.) ; programmer la décroissance du tarif pour 2012 pour limiter l'impact sur les factures d'électricité (CSPE).
- *Biomasse* : deux appels d'offre pour la construction de centrales thermiques alimentées par la biomasse ont déjà été lancés et un troisième est prévu par le plan. Le représentant du CLER au Comop regrette que « *ces appels d'offre mettent les décisions entre les mains des grandes entreprises et laissent les PME à la marge* ». Sur le plan des instruments, il est prévu que les 22 centrales en projet de construction bénéficieront du rachat de leur électricité à un tarif préférentiel.

### 3.2.3.2.5 *Émergence et mise à l'écart des enjeux conflictuels relatifs aux instruments*

En abordant la répartition des compétences et, surtout la mise en œuvre plus technique des engagements pris pendant la première phase, le Comop a permis de mettre au jour un certain nombre d'enjeux potentiellement conflictuels, qui ont alors été écartés de la discussion ou repoussés à la phase de mise en œuvre législative. Ces enjeux concernent surtout le choix et le calibrage des instruments des politiques des ENR.

Le cas de l'éolien en propose un exemple assez symptomatique, notamment les discussions au sein du Comop relatives au classement ICPE des grandes éoliennes. Le rapport indique que cette proposition était introduite par des associations de protection des paysages pour « *prendre en compte les impacts multiples de l'éolien* » et soutenue par l'administration « *pour disposer d'un niveau d'encadrement réglementaire qui ne soit plus contesté dans son principe* ». Elle est cependant « *rejetée à l'unanimité des participants du Comop 10 qui considèrent que le régime d'autorisation actuellement en vigueur est adapté à la subtilité et à la complexité des situations* ». Les autres participants soulignent par ailleurs « *l'affichage négatif qu'il y aurait à classer les éoliennes de la même façon que des activités industrielles classiques* ». Derrière ces formulations, on constate que l'aspect fortement conflictuel de l'éolien n'a pas disparu et plus particulièrement la question de son encadrement administratif. Le classement des éoliennes en ICPE n'est en effet pas une proposition nouvelle. Défendue depuis plusieurs années par les associations mobilisées contre l'éolien, elle avait déjà été rejetée dans un rapport du Conseil général des Mines consacré en 2004 à la sécurité des installations éoliennes : « *La mission n'est toutefois*

*pas non plus favorable à cette orientation pour au moins trois motifs : les autorités en charge des ICPE entendent réduire le nombre d'établissements classés pour se concentrer sur les plus dangereuses, ce qui n'est pas le cas des éoliennes ; il ne lui paraît pas souhaitable par ailleurs de créer une nouvelle procédure réglementaire alourdissant le régime administratif des éoliennes et enfin les risques encourus par la population du fait des éoliennes ne lui paraissent pas justifier le recours à cette procédure*<sup>567</sup> ». Dans son analyse de cette procédure, Arnaud Gossement, avocat spécialisé sur les questions environnementales, mentionne d'autres critiques émises à l'encontre du classement ICPE, dans d'autres rapports gouvernementaux ou parlementaires<sup>568</sup>. Dans ce contexte, l'on observe donc que les discussions du Comop permettent de réactiver des débats anciens et déjà conflictuels, mais que ceux-ci sont de nouveaux repoussés. Nous verrons qu'ils reviendront plus tard dans le processus.

Un autre enjeu plus technique, pourtant central pour le développement des différentes filières, et considéré comme l'un des éléments structurants pour les politiques des ENR dans leur ensemble, n'est abordé que de manière assez générale. Il s'agit du calibrage des tarifs d'achat, notamment pour les ENR électriques (et plus spécifiquement l'éolien et le solaire). Si les différents participants au Comop ont eu l'occasion de présenter leur point de vue concernant la stratégie et le calibrage à adopter pour les tarifs d'achat de ces filières, le rapport ne fait état que de propositions très générales, construites autour du plus petit commun dénominateur. Pour ce qui concerne l'éolien, il est ainsi prévu : « *une révision du tarif d'achat, pour les sites inférieurs à 2200 heures de fonctionnement pleine puissance par an et [une] révision du tarif pour la Corse et les DOM*<sup>569</sup> ». Les propositions concernant le même mécanisme pour la filière solaire photovoltaïque ne sont guère plus précises. S'il est bien prévu d'affiner le mécanisme, notamment en opérant une distinction entre les installations intégrés au bâti, et les différents types d'installations non intégrées, on trouve une mention très générale programmant « *la décroissance du tarif en 2012 afin de limiter l'impact sur la CSPE*<sup>570</sup> ». D'après les participants au Comop, les

---

<sup>567</sup> Rémi Guillet et Jean-Pierre Leteutrois, *Rapport sur la sécurité des installations éoliennes*, Conseil général des Mines, juillet 2004, p. 29.

<sup>568</sup> Arnaud Gossement, « Éolien : un classement ICPE grenello incompatible », 4 avril 2010, accessible sur le site personnel de l'avocat : <http://www.arnaudgossement.com>

<sup>569</sup> Rapport du Comop 10, « *Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale* », p. 26.

<sup>570</sup> *Ibid.*, p. 27.



discussions n'ont pas été plus précises que cela, et tous donnent une explication commune à cette situation, c'est l'absence d'anticipation de la baisse si rapide des coûts. Ce qui sera surtout critiqué par les acteurs associatifs et les industriels des ENR, c'est la réaction tardive et le « cavalier seul » de l'administration sur ce dossier, nous y reviendrons plus loin.

### *3.2.3.3 La mise en œuvre législative : l'adoption des lois Grenelle I et II*

Pour ce qui concerne le secteur des énergies renouvelables, il nous semble possible de rapprocher les enjeux de la loi Grenelle I avec ceux de la première phase, c'est-à-dire celle du groupe de travail et de la table ronde, tandis que les débats occasionnés par la loi Grenelle II semblent faire échos aux problèmes abordés puis repoussés au sein du Comop.

#### *3.2.3.3.1 Grenelle I : les objectifs européens inscrits dans la loi française*

Tout comme le groupe de travail et la table ronde, la loi Grenelle I concerne essentiellement les objectifs généraux pour les ENR, ce qui explique le fort degré de consensus observé dans les débats parlementaires sur cette question précise, et le fait qu'elle ait été votée à la quasi-unanimité, c'est-à-dire avec les voix de l'opposition. Ainsi, les objectifs européens dits « 3 x 20 » (20 % de réduction des consommations d'énergie, 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2020) sont réaffirmés et inscrits dans la loi. D'autres objectifs généraux, quant à la participation des collectivités locales, la mise en place de schémas régionaux des énergies renouvelables, sont également fixés dans cette loi<sup>571</sup>. La discussion et l'adoption des instruments de mise en œuvre sont, pour leur part, reportées à la loi Grenelle II, prévue pour 2009. C'est pendant cette phase du Grenelle qu'ont émergé les conflits les plus importants.

#### *3.2.3.3.2 Grenelle II : la réémergence des conflits sur l'éolien*

La lecture parlementaire du projet de loi Grenelle II, destinée à concrétiser les engagements, correspond à un pas supplémentaire dans la mise en œuvre des objectifs proposés dans le groupe de travail n° 1, puis déclinés et précisés dans le Comop 10. C'est pendant cette phase que les enjeux conflictuels, évités ou repoussés jusqu'à

---

<sup>571</sup> Pour une liste plus complète, voir le tableau en annexe.

présent ré-émergent, notamment à propos de l'éolien et de son classement ICPE. Bien que critiquée par le Conseil général des Mines, puis repoussée à l'unanimité par les participants au Comop 10, la proposition de classement ICPE est finalement relancée pour les éoliennes de plus de 50 mètres. Le projet de loi propose également une limite minimale de puissance de 15 mégawatts (MW) par parc d'éoliennes, ainsi qu'une distance minimale de 500 mètres entre les turbines et les habitations. Les projets devraient aussi obligatoirement s'insérer dans des schémas régionaux de l'éolien. Faute de l'élaboration par une région de son schéma avant fin 2011, aucune nouvelle zone de développement de l'éolien (ZDE), permettant un achat à prix subventionné de l'électricité produite, ne pourra être créée.

À la publication de ce projet, les professionnels du secteur, via le Syndicat des énergies renouvelables, et les associations environnementales s'élèvent contre ces propositions et vont tenter de politiser l'enjeu, parvenant notamment à mobiliser l'opposition parlementaire sur cette question de l'éolien<sup>572</sup>. Le cadrage des débats n'est pas sans rappeler celui de 2005, lors de la discussion de la loi de programmation et d'orientation sur la politique énergétique (loi POPE). On retrouve en effet la même opposition de discours et de qualification des enjeux. La majorité (notamment le député UMP Patrick Ollier, déjà largement investi dans les débats de 2005) reprend à son compte l'approche des contestataires, fondée sur la lutte contre le « mitage » du territoire et la protection des paysages. À l'inverse, les industriels de l'éolien et les associations environnementales jugent « éolicides » les mesures proposées par la majorité<sup>573</sup>. L'opposition s'empare, quant à elle, du sujet qu'elle considère comme le symbole d'une forme de schizophrénie gouvernementale sur les énergies renouvelables ou des renoncements par rapport aux objectifs initiaux du Grenelle. La procédure législative est longue, conflictuelle et relativement médiatisée. Sur les 250 articles de loi, plus de 1600 amendements sont déposés à l'Assemblée nationale et 900 au Sénat, dont une partie importante a porté sur l'article 34 consacré à l'éolien.

Après plusieurs heures de débats à l'Assemblée nationale, puis l'organisation d'une Commission mixte paritaire, la loi Grenelle 2 aura finalement les conséquences

---

<sup>572</sup> « Un Grenelle 2 'éolicide' : histoire d'un revirement de situation », article de presse spécialisée sur les questions environnementales : [http://www.actu-environnement.com/ae/news/eolien-filiere-grenelle-2-amendements-rapport-ollier\\_10136.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/eolien-filiere-grenelle-2-amendements-rapport-ollier_10136.php4)

<sup>573</sup> Le Syndicat des énergies renouvelables considérant alors que l'adoption en l'état du projet de loi POPE visait à « tuer la filière éolienne », *Libération*, 5 mai 2005.

suivantes pour l'éolien (Cf. article 90 et tableau en annexe). L'une des dispositions les plus contestées, qui imposait un seuil minimum de 15 mégawatts de puissance pour les nouvelles implantations a finalement été supprimée. Le minimum de 5 mâts par ferme éolienne a, pour sa part, été maintenu. Par ailleurs, l'application du régime ICPE est, elle aussi, maintenue pour les installations éoliennes terrestres. La Comité mixte paritaire a, en revanche, limité la possibilité de s'opposer à leur installation. Elle indique que pour « *prévenir une extension continue des zones destinées à l'habitation opposable aux projets d'éoliennes* », les éoliennes devront être implantées à plus de 500 mètres d'une habitation. Enfin, un amendement gouvernemental fait également inscrire dans la loi l'objectif de 500 nouveaux aérogénérateurs par an, et à une « clause de revoyure » au bout de trois années. Contrairement à la loi Grenelle 1, cette seconde législation n'est pas consensuelle et n'est votée que par 314 voix pour et 213 voix contre à l'Assemblée nationale (177 contre 135 au Sénat). Elle est jugée de manière très critique par les associations environnementales et les acteurs du secteur des énergies renouvelables, estimant que « Le Grenelle II sonne le glas des énergies renouvelables<sup>574</sup> ». Certains participants aux premières étapes du Grenelle avancent une explication institutionnelle mais aussi symbolique à cette situation : « *Ce qui a beaucoup manqué, c'est le Parlement. Il y avait des élus mais pas de présence statutaire. Je pense que ça a créé une frustration qui peut expliquer en partie ce qui s'est passé pour le Grenelle 2. Ils nous attendaient au virage, tout comme les grands Corps d'ailleurs*<sup>575</sup> ». Cette mention des grands corps fait référence à la phase de mise en œuvre de la loi Grenelle 2 et nous invite, tout au moins, à nous intéresser à la phase post-Grenelle.

#### 3.2.3.4 Les énergies renouvelables dans la phase « post-Grenelle »

L'analyse de la phase IV du Grenelle, celle qui fait suite à l'adoption de la loi Grenelle 2 nous paraît tout aussi édifiante quant à l'impact du processus de concertation sur le secteur des énergies renouvelables. Elle concerne non seulement les évaluations du Grenelle, dont on constate qu'elles conduisent à des bilans pour le moins contradictoires, mais aussi aux enjeux qui ont émergé après l'adoption de la loi Grenelle 2, comme par exemple celui des tarifs d'achat pour le solaire photovoltaïque.

---

<sup>574</sup> Ariane Vennin et François Dauphin, « Le Grenelle 2 sonne le glas des énergies renouvelables », *Les Échos*, 18 juin 2010, p. 17.

<http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/3/28/28/42/Professionnel/TribuneAVetFDlesÉchos18062010.pdf>

<sup>575</sup> Entretien, participant au groupe de travail n° 1.

#### 3.2.3.4.1 Une évaluation controversée : des bilans contradictoires du Grenelle

Les différentes procédures d'évaluation et de suivi des engagements du Grenelle soulèvent des perspectives analytiques intéressantes. Selon les auteurs ou les commanditaires des travaux d'évaluations, celles-ci présentent des résultats très contradictoires.

Le rapport d'évaluation réalisé par les présidents des différents groupes de travail, en collaboration avec le cabinet de consultants Ernst & Young, et publié en octobre 2010, a notamment fait l'objet de controverses à propos des énergies renouvelables. Ce rapport analyse avec enthousiasme les mesures prises dans ce domaine. Il constate ainsi que *« trois ans après, le secteur des énergies renouvelables a connu une transformation radicale caractérisée par un décollage remarquable de certaines filières »*. Sont notamment mises en avant les filières éolienne, *« dont le parc a dépassé les 5000 MW en 2010 »*, solaire qui *« atteint plus 500 MW et qui a été multiplié par 7 en deux ans<sup>576</sup> »*. Ainsi, ce rapport porte donc essentiellement sur les évolutions des différentes en termes de capacité installée, mais n'aborde pas la traduction législative de ces engagements.

L'évaluation par le Réseau Action Climat France, publiée en novembre 2010, est sans surprise beaucoup plus critique et porte, pour sa part, sur les effets du Grenelle sur la loi. Elle recense, sur l'enjeu des énergies renouvelables, un certain nombre d'engagements qu'elle n'estime pas tenus. En premier lieu, celui *« d'équilibrer la production énergétique française, en adossant au réseau centralisé des systèmes décentralisés permettant davantage d'autonomie »*, mentionné dans le compte rendu de la table ronde. Selon le réseau d'ONG, cette déclaration d'intention *« n'a pas été transformée en réalité »*, puisque la notion de production décentralisée a même disparu dans la transposition législative opérée par la loi Grenelle 2, laquelle opérerait même une recentralisation des décisions. Une seconde critique de fond porte sur l'engagement n° 55 du Grenelle, c'est-à-dire celui de *« développer chacune des filières renouvelables en tenant compte des exigences environnementales et [de proposer] un plan de promotion des filières renouvelables d'excellence écologique »*. Le réseau concentre notamment sa critique sur la modification du cadre réglementaire

---

<sup>576</sup> Rapport d'évaluation, p. 46.

concernant l'éolien, qui freinerait son développement, ainsi que sur les décisions gouvernementales relatives au solaire photovoltaïque.

En définitive, on peut analyser cette controverse quant à l'évaluation et au bilan du Grenelle par le prisme de la distinction entre les produits de l'action publique (*policy outputs*) et ses résultats (*policy outcomes*). La première notion fait référence aux textes qui sont adoptés, aux décisions qui ont été prises. C'est la perspective adoptée dans les évaluations menées par les acteurs associatifs, à l'image du RAC-France. La seconde se réfère aux résultats, reposant sur des critères plus quantitatifs : quelle est la progression de la filière. C'est sur cette base que repose l'évaluation officielle, tout au moins sur la question des ENR.

L'adoption de perspectives différentes explique que l'on puisse trouver une évaluation aussi diamétralement opposée selon les auteurs. On peut notamment questionner la relation de causalité entre les *policy outputs* et les *policy outcomes*, à travers deux enjeux. Premièrement, il est toujours malaisé de démontrer qu'une décision publique (une loi ou un décret) explique à lui seul un résultat. D'autres variables peuvent entrer en considération (les effets économiques directs, les comportements des consommateurs, etc.). Deuxièmement, il paraît hasardeux de relier des résultats à des mesures qui viennent d'être adoptées. Il n'est pas rare qu'une décision publique ne produise des effets que sur un temps moyen ou long. Il peut alors sembler abusif d'attribuer aux décisions prises dans le cadre du Grenelle la responsabilité des progressions des filières éoliennes et solaires jusqu'en 2010. On peut au contraire formuler l'hypothèse qu'on ne pourra estimer l'impact de ces décisions (par exemple le classement en ICPE des éoliennes) qu'au bout de quelques mois, voire années, à la lumière d'une étude des différents projets d'implantation qui auront dû se conformer aux changements du cadre réglementaire.

#### *3.2.3.4.2 La gouvernance à cinq des énergies renouvelables s'est-elle concrétisée ? L'exemple du solaire photovoltaïque*

La reconfiguration des modes de concertation, voire de décision, en matière d'énergies renouvelables constituait une innovation importante pour l'ensemble des acteurs, y compris du point de vue des ONG. Sur ce point, la phase post-Grenelle semble avoir été marquée par un certain nombre d'enjeux qui conduisent à relativiser sa concrétisation. Les débats de la table ronde de suivi consacrée aux enjeux climat-

énergie-bâtiment-transports qui s'est réunie le 25 novembre 2010 ont mis en lumière un certain nombre de critiques que l'on peut regrouper autour d'une seule idée : la sensation d'une reprise en main par l'État de la politique des ENR et un d'un affaiblissement de la concertation. Plusieurs intervenants (CLCV, France Nature Environnement, CFE-CGC) à cette table ronde ont ainsi « *souligné l'importance d'une transparence accrue sur les coûts des énergies renouvelables* ». FNE accentue la critique en considérant qu'une « *campagne de désinformation a lieu sur les coûts associés aux ENR*<sup>577</sup> ». L'association se réfère ainsi à l'augmentation des tarifs d'électricité décidée en août 2009 et justifiée notamment par « *les investissements massifs dans les énergies renouvelables dans le cadre du Grenelle* ». Un an plus tard, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie François Baroin explique la hausse de la taxe dite de contribution au service public de l'électricité (CSPE), prévue pour janvier 2011, par la nécessité de soutenir les énergies renouvelables<sup>578</sup>. L'idée d'une forme de schizophrénie gouvernementale sur cette question est de nouveau mise en avant<sup>579</sup>, d'autant plus que s'est ouverte la controverse sur l'énergie solaire photovoltaïque (PV) qui semble confirmer, par ailleurs, la reprise en main de l'administration sur les décisions en matière d'ENR.

Cette controverse sur le solaire PV émerge au début de l'année 2010, et va porter sur le système des tarifs d'achat, devenu problématique pour plusieurs raisons<sup>580</sup>. Tel qu'il avait été dessiné en 2006, il avait créé des effets d'aubaine très importants et permis à des entreprises de jouer sur le flou juridique pour dégager des profits colossaux<sup>581</sup>. En outre, l'arrivée sur le marché des panneaux PV chinois très bon marché, les progrès technologiques et la crise économique ont renforcé cet effet d'aubaine et créé les conditions d'une bulle spéculative. La nécessité d'ajuster le

---

<sup>577</sup> Compte rendu de la réunion thématique Climat – Énergie – Bâtiment et urbanisme – Transports et mobilité du 25 novembre 2010, p. 4.

<sup>578</sup> Interview de François Baroin sur la radio Europe 1, 27 octobre 2010.

<sup>579</sup> « Énergie électrique : en finir avec la schizophrénie », *Les Échos*, 18 juillet 2011.

<sup>580</sup> Pour des développements plus approfondis sur la controverse concernant la filière solaire photovoltaïque, voir Debourdeau Ariane, « De la solution au problème. La problématisation de l'obligation d'achat de l'énergie solaire photovoltaïque en France et en Allemagne », *Politix*, n° 95, 2011/3, p. 103-127.

<sup>581</sup> Le tarif d'achat pour le solaire PV avait été doublé en 2006 (30 centimes d'euros par kWh) par arrêté ministériel. En outre, une prime supplémentaire de 25 ct d'euros par kWh est accordée aux installations dites « intégrées au bâti ». Ce tarif est lui aussi revalorisé annuellement par rapport à l'inflation. Par conséquent, en 2009, le tarif était de 32,8 centimes par kWh pour la métropole pour le tarif de base et de 60,1 centimes par kWh pour les installations intégrées au bâti. Il appartenait aux DRIRE d'interpréter ce régime au cas par cas.

système des tarifs d'achat est unanimement reconnu par les acteurs du secteur, les associations et l'administration. C'est cependant cette dernière qui va prendre, seule, les mesures d'ajustements.

Ainsi, pendant l'année 2010, une douzaine de textes réglementaires ont modifié les conditions d'accès aux tarifs d'achat, avant qu'une réunion interministérielle ne décide, en décembre, de suspendre provisoirement (moratoire de trois mois) l'obligation d'achat, le temps de redéfinir le système et de mettre en place une nouvelle forme de concertation. Celle-ci met cependant en évidence l'asymétrie de pouvoir entre les opérateurs, d'une part, et EDF-EN d'autre part, qualifié de « *mastodonte plus proche de Dieu que les autres* » et bénéficiant de ses liens avec RTE pour faire avancer ses propres projets. C'est finalement le Premier ministre qui présente le nouveau système d'encadrement du solaire PV en février. Celui-ci comprend une baisse des tarifs de 20 %, puis une révision à la baisse de 2,5 % par trimestres ; le plafonnement du marché à 500MW par an ; le lancement d'appels d'offre pour les installations de plus de 100 KW. Au-delà du contenu de ces modifications, c'est la forme qui nous intéresse dans ce cadre de cette monographie.

En effet, il y a avait un relatif consensus sur la nécessité de réviser les tarifs, et la question avait été abordée au sein du Comop : « *Au moment du Comop, on avait proposé d'améliorer le système des tarifs. Il existait alors deux types de tarifs : le tarif de base pour les centrales solaires et le tarif pour l'intégré au bâti. Il n'y avait pas de tarif intermédiaire pour les installations sur les toits par exemple. Rien entre les 2. On voulait donc proposer un tarif intermédiaire pour éviter de démonter la toiture, ce qui n'était pas très rationnel. Une autre suggestion qui a été faite était de commencer la diminution des tarifs à partir de 2012. La suite a montré que c'était bien trop tard. Il y avait besoin de diminuer les coûts. Personne n'avait prévu l'effondrement des prix. C'était imprévisible. Mais l'administration n'a pas réagi assez rapidement. On a attendu début 2010, il aurait fallu le faire plus rapidement* »<sup>582</sup>.

De manière globale, la nouvelle méthode de concertation est décriée, considérée comme un anti-Grenelle : « *On ne nous donne aucun document au préalable, j'ai dû protester pour avoir les mails de tout le monde, il n'y a pas de vraie*

---

<sup>582</sup> Entretien, participant au Comop 10.

*« négociation, on revient au Gosplan ! »* (Marc Jedliczka, Comité de liaison des énergies renouvelables dans *Libération* du 19 janvier 2011). L'un des participants au Grenelle compare ainsi la méthode adoptée pour la réalisation du rapport de la Commission Charpin avec celle mise en place avec le Grenelle : *« nous avons été auditionnés mais pas associés au travail. On s'est donc rencontrés : les collectivités locales, le Syndicat des énergies renouvelables, la FNSEA, le CEA et l'INES, les industriels. On a ainsi formé ainsi une sorte de Grenelle en moins formalisé. Aujourd'hui, il reste des rencontres occasionnelles, sans l'État. Il y a une appétence post-Grenelle [...] mais l'État s'est mis hors-jeu tout seul avec le rapport Charpin<sup>583</sup> ».*

Ces épisodes post-Grenelle semblent indiquer que les innovations proposées sur la gouvernance des ENR, c'est-à-dire à la fois le souhait de revaloriser les échelons territoriaux, mais aussi d'institutionnaliser la gouvernance à cinq n'a pas été traduite en réalité. Tout se passe comme si, une fois la procédure de concertation passée, l'organisation traditionnelle du processus décisionnel en matière d'énergies renouvelables reprenait le dessus, c'est-à-dire un fort leadership de l'administration centrale. Cela pose ainsi la question plus générale des effets du Grenelle sur le secteur des énergies renouvelable que nous traitons dans la conclusion suivante.

### *3.2.3.5 Conclusion : le Grenelle, une étape parmi d'autres dans l'institutionnalisation d'une politique des énergies renouvelables ?*

Au regard de cette monographie, il est donc possible de formuler quelques conclusions quant à l'effet du Grenelle de l'environnement sur la politique française en matière d'énergies renouvelables. L'idée générale qui se dégage de cette étude de cas est que le Grenelle ne constituerait qu'une étape parmi d'autres dans la dynamique d'institutionnalisation de cette politique. Les effets sur l'action publique ne sont pas nuls, mais ils ne nous semblent pas marquer d'innovation majeure quant à la construction/qualification des enjeux ou à la configuration des acteurs du secteur.

#### *3.2.3.5.1 Retour sur les trois fonctions du Grenelle au prisme des ENR*

Reprenons tout d'abord les trois fonctions attribuées à ce processus de concertation et développées en introduction. La première fonction concernait les objectifs de l'action publique et notamment *l'effet de rattrapage par rapport aux*

---

<sup>583</sup> Entretien avec un participant au groupe de travail, puis au Comop 10.



*objectifs européens*. Elle est globalement validée, dans la mesure où les engagements européens en matière d'énergies renouvelables ont bien été pris en compte dans les différentes étapes du processus et traduits sur le plan législatif puisqu'ils sont introduits dans la loi Grenelle 1. Ils sont d'ailleurs déjà mentionnés par les acteurs de la filière pour critiquer la mise en œuvre de cette politique. On retrouve ainsi dans le discours d'acteurs industriels tels que le Syndicat des énergies renouvelables ou plus associatifs tels que le Comité de liaison des énergies renouvelables, l'argument selon lequel les mesures concrètes adoptées ne permettront pas d'atteindre ces objectifs européens.

La seconde fonction concernait justement les *instruments de l'action publique* et notamment la recherche d'une plus grande efficacité dans le pilotage et la mise en œuvre des politiques environnementales. Sur ce point, le bilan du Grenelle soulève davantage d'interrogations. Les phases de traduction législative (notamment la loi Grenelle 2) et post-Grenelle ont montré que le choix des instruments n'était finalement pas du ressort des participants au processus de concertation. Ce sont finalement les parlementaires qui ont eu le dernier mot quant à la formulation du cadre réglementaire pour la filière éolienne, tandis que c'est l'administration centrale qui a repris la main sur la révision du tarif d'achat pour la filière solaire photovoltaïque. La question de l'efficacité de la mise en œuvre est fortement contestée par les acteurs du secteur, par les associations, ainsi que par de nombreux élus locaux. Le Grenelle ne remet ici pas en cause les postulats théoriques de la rationalité limitée de la décision, notamment les contraintes liées à la prise de décision en situation d'incertitude<sup>584</sup>.

Enfin, la dernière fonction était d'introduire une plus grande concertation entre les différents acteurs et, par ce biais, de *renforcer la légitimité de la politique environnementale*, de créer cette « politique d'adhésion » selon les mots du président de la République. Sur ce point également, les controverses liées à l'énergie éolienne et solaire semblent indiquer que la politique menée dans ce domaine n'est pas rendue plus légitime par le processus du Grenelle. Celui-ci opère un changement dans la mesure où certains acteurs vont pouvoir s'en saisir pour justement critiquer cette

---

<sup>584</sup> Simon Herbert (1957), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, MacMillan; Lindblom Charles, « Still Muddling, not yet Through », *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, p. 517-526.

reprise en main par l'État des décisions, présentées comme techniques, mais dont l'impact sur la filière s'avère cruciale.

### 3.2.3.5.2 *Quels effets de structuration du Grenelle ?*

Au-delà de ces trois fonctions, nous dégagons donc une conclusion très mitigée des effets de structuration induits par le Grenelle de l'environnement dans le domaine des énergies renouvelables. Dans l'optique de nourrir la perspective comparative avec les autres enjeux sectoriels étudiés dans ce rapport, nous reprenons ici les trois axes.

### 3.2.3.5.3 *La dynamique des problèmes publics/ Effets de cadrage*

Le Grenelle ne semble pas marquer d'évolution dans le cadrage du débat sur les ENR. Ainsi, la seule évolution notoire, et confirmée par les acteurs ayant participé au Grenelle, quelle que soit leur appréciation du processus dans son ensemble, est le fait d'avoir introduit une discussion globale (c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des filières et donc de leur complémentarité), et permis une discussion avec de nouveaux acteurs tels que les acteurs locaux ou les syndicats, très peu présents dans les débats sur les renouvelables. Cependant, on peut nuancer ce constat par le fait que, plus les discussions sont devenues techniques (Comop, puis comité de suivi pour le bâtiment), moins les représentants des collectivités locales s'y sont investis : « *Les discussions sont devenues extrêmement techniques. Ce sont plutôt les acteurs économiques qui ont repris la main. Nous n'y allons plus tellement car c'est incompréhensible pour les profanes, même si je reçois encore épisodiquement les convocations*<sup>585</sup> ».

Par ailleurs, la phase législative (notamment l'adoption de la loi Grenelle 2), puis la phase post-Grenelle ont semblé mettre en évidence un retour du travail spécifique autour de chaque filière, donc la remise en cause de l'approche globale, comme l'ont montré les controverses sur l'éolien et le solaire. Celles-ci ont d'ailleurs mis en évidence la forte continuité du cadrage des énergies renouvelables autour des mêmes enjeux qu'avant le Grenelle. Il s'articule, comme auparavant, autour de la rentabilité économique et du prix des différentes filières (notamment pour le solaire PV). À ce titre, c'est plutôt la crise économique et le nouveau contexte du

---

<sup>585</sup> Entretien, participant au Comop 10.

développement (progrès technologiques) de la filière qui a entraîné une requalification du développement du solaire. Concernant l'éolien, le débat tourne toujours autour du mitage du territoire et de la protection des paysages, ainsi que sur l'attitude ambiguë de l'État qui prend des engagements relativement ambitieux, mais adopte ensuite des mesures administratives contraignantes (classement des éoliennes en ICPE), jugées « éolicides » par les acteurs associatifs et les industriels de la filière.

#### *3.2.3.5.4 La sélection des instruments*

Sur cette question des instruments également, il est difficile d'attribuer un impact particulier au Grenelle en tant que dispositif de concertation. En d'autres termes, il se dégage l'impression que celui-ci n'aura été qu'une étape supplémentaire dans l'évolution des dispositifs réglementaires. La plupart des instruments discutés au cours de la phase de concertation étaient déjà connus et en débat avant le Grenelle (tarifs d'achat, encadrement administratif pour l'éolien, subventions, etc.). On ne relève donc pas d'innovation majeure sur le fond, dès lors que l'on inscrit le Grenelle dans une perspective historique plus longue d'institutionnalisation de la politique des ENR. Sur la forme également, les innovations du Grenelle en termes de concertation n'ont pas concerné le choix des instruments. De nouveau, la sélection de nouveaux instruments (par exemple le classement des éoliennes en ICPE) a surtout eu lieu au sein du parlement, tandis que le recalibrage d'autres instruments (ex. les tarifs d'achat sur le solaire PV) a été repris en main par l'administration centrale et le corps des Mines<sup>586</sup>. La question de l'efficacité de la mise en œuvre est fortement contestée par les acteurs du secteur, par les associations, ainsi que par de nombreux élus locaux. Le Grenelle ne remet ici pas en cause les postulats théoriques de la rationalité limitée de la décision, notamment les contraintes liées à la prise de décision en situation d'incertitude.

#### *3.2.3.5.5 Organisation du secteur et formes d'intégration des intérêts*

Enfin, pour ce qui concerne l'organisation du secteur, l'analyse proposée par les différents acteurs, que ce soit dans la presse, dans divers documents officiels ou dans les entretiens, semblent indiquer que le Grenelle n'est pas considéré comme structurant pour le secteur. Des propositions ont été formulées pour préciser la

---

<sup>586</sup> Le rapport d'évaluation et de propositions pour la filière solaire photovoltaïque a été conduit pour le gouvernement par Jean-Michel Charpin, assisté de Claude Trink, inspecteur général des Mines.

répartition des compétences et revaloriser l'échelon territorial dans la formulation et la mise en œuvre des politiques des ENR. Ainsi, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie concerne les énergies renouvelables, notamment l'éolien. Le conseil régional joue un ainsi un rôle plus important dans la planification spatiale de l'éolien, en partenariat avec le préfet de région. Au-delà de cette innovation, les représentants des collectivités locales et des acteurs associatifs considèrent, à l'image d'Arnaud Gossement, alors porte-parole de FNE, que le « Grenelle n'a finalement pas été territorialisé »<sup>587</sup>. De nouveau, les exemples du solaire photovoltaïque et de l'éolien indiquent que les décisions se sont prises au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, l'institutionnalisation du dialogue à cinq initialement prévue par la mise en place d'un comité de pilotage sur les énergies renouvelables n'a finalement pas été mise en œuvre : *« Une autre recommandation du Comop était de mettre en place un comité de suivi des énergies renouvelables. La proposition est reprise dans le Grenelle 2, mais il n'y a toujours rien en place. Ce comité doit s'intégrer au Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et c'est ce comité qui doit faire l'évaluation des mesures prises dans le secteur. Ce serait même bien qu'il soit mis en place. Il y a besoin de faire perdurer ce fameux dialogue à cinq. Mais personne ne l'a fait et il ne se passe plus rien entre ces cinq »*<sup>588</sup>. La consultation des différents acteurs étant finalement organisée par des moyens plus traditionnels, par exemple l'organisation d'auditions dans le cadre de rapports public, ou bien par des auditions par le Conseil supérieur de l'énergie.

Les débats parlementaires, et notamment en commission, relatifs à ce comité de suivi semblent tout à fait illustrer la parenthèse constituée par le Grenelle dans la formulation de la politique des ENR. Ainsi, à l'occasion du vote de la loi Grenelle 2 au Sénat, la secrétaire d'État à l'Écologie, Chantal Jouanno, fait d'abord part du scepticisme du gouvernement quant à la création de ce comité de pilotage, puis explique : « Je ne verrais pas d'objection à ce qu'il s'agisse d'un comité de suivi ou d'évaluation, mais le pilotage relève de la responsabilité du gouvernement. Si le

---

<sup>587</sup> « Grenelle de l'environnement : comment relancer la dynamique », *Le Monde*, 23 janvier 2010.

<sup>588</sup> Entretien, participant au Comop 10.

gouvernement ne s'occupe plus de la politique de l'énergie...<sup>589</sup>. » Plus tard, dans les débats en commission du développement à l'Assemblée nationale, les amendements visant à préciser, dans la loi, le système de gouvernance à cinq, applicables dans ce comité, sont rejetés par le rapporteur : « *Modifier la représentation au sein du comité chargé des énergies renouvelables supposerait de modifier aussi la composition de ce Conseil (Le Conseil supérieur de l'énergie). Il me semble préférable de ne pas bouleverser l'équilibre qui a été trouvé*<sup>590</sup> ». ».

En ce qui concerne les intérêts économiques, et comme nous le rappelions plus haut, le Grenelle intervient surtout comme ressource rhétorique dans la formulation d'une stratégie d'argumentation visant à interpeller l'État et confronter les objectifs qu'il a pris dans le cadre du Grenelle et les mesures de mise en œuvre qu'il a ensuite adopté. L'argument du Grenelle vient ici surtout compléter les engagements européens qui avaient, sur ce point, la même fonction.

#### 3.2.3.6 Annexe : personnes interrogées

Nicolas BARBER – DGEC<sup>591</sup>

Jean-Louis BAL – Syndicat des énergies renouvelables

Bernard CHABOT – ADEME

Pascal DUPUIS – DGEC

Marc JEDLICZKA – Comité de liaison énergies renouvelables (CLER)

Jean SCHEPMAN – Vice-président du Conseil général du Nord

Pierre FONTAINE – DGEC

---

<sup>589</sup> Débat lors du vote du projet de loi Grenelle 2 au Sénat lors de la séance du 29 septembre 2009 : <http://www.senat.fr/seances/s200909/s20090929/s20090929012.html>

<sup>590</sup> Débat en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale dans sa séance du 3 février 2010 : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/09-10/c0910039.asp#P2\\_47](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/09-10/c0910039.asp#P2_47)

<sup>591</sup> Ces entretiens ont été menés en complément des données empiriques recueillies dans le cadre d'une thèse de doctorat réalisée entre 2005 et 2010, consacrée aux politiques des énergies renouvelables (Evrard, 2010).

**Annexe : Tableau récapitulatif des axes structurants et mesures proposées  
dans les différentes phases du Grenelle**

Phases	Axes structurants	Composantes / Mesures
<b>PHASE DE CONCERTATION ET DE NEGOCIATION POLITIQUE</b>		
<p><b>Groupe 1 : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie</b></p>	<p>« Réduire et décarboner la production d'énergie ; renforcer la part des énergies renouvelables »</p>	<p><b>Objectif</b> : Passer de 9 à 20 % d'ici 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en France</p> <p><b>Mesures proposées</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décliner au niveau national français l'objectif communautaire d'atteindre 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020 (25 % si possible)</li> <li>- <b>Hydro</b> : augmenter d'au moins 2 500 MW la production hydraulique dans un cadre écologiquement soutenable</li> <li>- <b>Eolien</b> : mettre en place un comité national pluraliste de pilotage de l'éolien chargé de faciliter le développement de l'énergie éolienne</li> <li>- <b>Bois</b> : plan national de mobilisation de la ressource bois piloté par un comité regroupant l'ensemble des parties prenantes</li> <li>- <b>Biogaz</b> : simplifier les procédures administratives et améliorer les dispositifs incitatifs pour soutenir les projets de méthanisation de différentes origines</li> <li>- <b>Chaleur collective</b> : création d'un fonds chaleur et réalisation systématique d'études de faisabilité sur l'intégration de réseaux de chaleur dans les bâtiments lors de la construction de nouveaux lotissements.</li> <li>- <b>Solaire</b> : mise en œuvre d'un plan national énergie solaire (hausse des moyens de l'INES, politique d'achats publics, pôle de compétitivité, soutien à la R&amp;D</li> <li>- <b>Géothermie</b> : encadrer le marché des pompes à chaleur (certification, formation des chauffagistes, affichage des performances des machines)</li> </ul>
	<p><i>Ajuster le cadre économique et législatif de soutien aux énergies renouvelables</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revoir le fonctionnement de la part de la contribution sociale publique de l'électricité dédiée au soutien des filières renouvelables, <i>a minima</i> en distinguant cette part des autres usages de la CSPE</li> <li>- Mettre à jour les montants des tarifs d'achats, et instaurer un mécanisme plus lisible de détermination, d'indexation et de révision des tarifs.</li> <li>- Mettre en place un cadre réglementaire permettant aux exploitations agricoles, aux départements, et aux régions, de valoriser la production locale d'énergie renouvelable.</li> </ul>

<p><b>Table ronde finale 1 : Lutter contre les changements climatiques</b></p> <p>Programme « Efficacité énergie et carbone »</p>	<p><i>Lancement d'un programme de développement des différentes filières du bouquet énergétique (hydraulique, éolien, biomasse, géothermie, photovoltaïque, solaire) pour augmenter de 20 millions de tonnes équivalent pétrole la production de l'énergie renouvelable d'ici 2020</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement dans une agence nationale du dispositif de développement des énergies renouvelables</li> <li>- Plan de mobilisation de la biomasse et de la chaleur renouvelable (création d'un fonds pour la chaleur renouvelable).</li> <li>- Plan national « bâtiments soleil » (intégration du solaire au bâti).</li> <li>- Revue générale des différentes filières (éolien, hydroélectricité, biocarburants) : dispositif de soutien, bilan écologique, etc. et proposition d'un plan de promotion des filières renouvelables d'excellence écologique.</li> <li>- Révision de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité</li> <li>- Dans les DOM-TOM, plan spécifique avec un objectif de [50 %] d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020</li> </ul>
<p><b>PHASE DE CONCERTATION SECTORIELLE / TECHNIQUE</b></p>		
<p><b>Comop 10 : Energies renouvelables</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Précision des objectifs de chaque filière à l'occasion de l'adoption, en 2009, de la nouvelle programmation pluriannuelle des investissements (PPI) dans la production d'énergie. Objectifs pour 2020 proposés par le Comop             <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Chaleur : 7,5 Mtep (2 Mtep en 2006)</li> <li>➤ Réseaux de chaleur : 1,2 Mtep (0,1 en 2006)</li> <li>➤ Géothermie : 2,4 Mtep (0,4 en 2006)</li> <li>➤ Eolien : 25.000 MW (2.500 MW en 2007)</li> <li>➤ Solaire PV : 5.400 MW (13 MW en 2007)</li> <li>➤ Hydro : pas d'objectif pour 2020</li> </ul> </li> <li>- Création de comités de pilotages et de suivi thématiques (par filières) réunis dans un Comité de pilotage et de suivi des ENR (5 collèges)</li> <li>- Mise en place de schémas régionaux de développement des énergies renouvelables (identification des besoins et des zones de construction de nouvelles installations)</li> <li>- Meilleure intégration des ENR aux bâtiments (permis de construire, outils incitatifs pour la rénovation, norme BBC, etc.)</li> <li>- L'ensemble des collectivités territoriales pourront désormais bénéficier des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables (auparavant : seulement les communes).</li> <li>- Création du fonds chaleur renouvelable (Un milliard d'euros) pour développer le bois, le solaire, les pompes à chaleur, la géothermie, le biogaz dans l'habitat collectif, le tertiaire et l'industrie.</li> <li>- Mesures d'incitation au développement de réseaux de</li> </ul>

		<p>chaleur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lancement d'un troisième appel d'offres pour la construction de centrales électriques, mobilisation du fonds chaleur renouvelable doté à hauteur d'un milliard d'euros, obligation d'incorporation de biomasse dans les grandes installations</li> <li>- Accélération du déploiement des pompes à chaleur et relance à grande échelle de la géothermie</li> <li>- Confirmation des tarifs d'achat et amélioration de la planification et de la concertation pour l'éolien terrestre, simplification des procédures pour l'éolien en mer (suppression ZDE, identification zones propices)</li> <li>- Appel d'offres pour la construction de centrales solaires, renforcement du dispositif tarifaire, simplification administrative et fiscale. Les tarifs d'achat existants sont confirmés dans la plupart des cas (<i>« Afin de donner aux investisseurs une visibilité de long terme, il est d'ores et déjà annoncé que les tarifs seront maintenus à ces niveaux au moins jusqu'en 2012 »</i>)</li> <li>- Le crédit d'impôt, qui soutient notamment l'acquisition par les particuliers de chauffe-eau solaires (avec un taux fixé à 50 %), est prorogé jusqu'en 2012.</li> <li>- Investissements dans la R&amp;D : 1 milliards d'euros supplémentaire pour l'environnement et les nouvelles technologies de l'énergie (dont 400 millions pour un fonds de soutien aux démonstrateurs industriels).</li> </ul>
<b>PHASE PARLEMENTAIRE / MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE</b>		
<b>Loi Grenelle 1</b>	Article 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objectif de porter à 23 % la part des ENR dans la consommation d'énergie finale, soit un doublement par rapport à la situation de 2005. Des objectifs intermédiaires pour chacune de filières seront fixés en 2009 et un bilan sera réalisé sur cette base en 2012.</li> <li>- Le développement des énergies renouvelables sera facilité par le recours, aux différents échelons territoriaux, à la planification, à l'incitation et à la diffusion des innovations</li> <li>- Mise en place des schémas régionaux des énergies renouvelables, à adopter un an après la promulgation de la loi.</li> <li>- Ces schémas auront en particulier vocation à déterminer des zones dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits. La concertation locale et le cadre réglementaire de l'éolien seront améliorés.</li> <li>- L'État étudiera la possibilité d'étendre aux départements et aux régions le bénéfice des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.</li> <li>- L'adaptation des réseaux de transport et de distribution d'électricité sera envisagée afin d'accueillir les nouvelles capacités de production d'électricité à partir de sources renouvelables.</li> <li>- L'État étudiera la possibilité d'étendre aux</li> </ul>



		<p>départements et aux régions le bénéfice des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le fonds de soutien au développement de la production et de la distribution de chaleur d'origine renouvelable contribue au soutien apporté à la production et à la distribution de chaleur d'origine renouvelable, à partir notamment de la biomasse, de la géothermie et de l'énergie solaire, par l'injection de biogaz dans les réseaux de transport et de distribution, avec des cahiers des charges adaptés et rédigés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, et par la mobilisation de la ressource lignocellulosique et agricole.</li> <li>- Un soutien appuyé sera apporté aux réseaux de chaleur alimentés à partir de sources renouvelables, y compris par l'utilisation de l'eau des réservoirs miniers profonds.</li> <li>- La production d'électricité d'origine hydraulique dans le respect de la qualité biologique des cours d'eau fait partie intégrante des énergies renouvelables à soutenir. Est notamment encouragé le développement des stations de transfert d'énergie par pompage.</li> </ul>
	Article 20	<p>Afin de limiter les dommages environnementaux causés par l'activité hydroélectrique sur les bassins versants sur lesquels les ouvrages sont installés, et afin de faciliter la mise en place de politiques locales de développement durable, la taxe sur le chiffre d'affaires des concessions hydroélectriques pourra être dé plafonnée au-delà de 25 %.</p>
	Article 21	<p>La production en France des biocarburants est subordonnée à des critères de performances énergétiques et environnementales comprenant en particulier leurs effets sur les sols et la ressource en eau. La France soutiendra aux niveaux européen et international la mise en place d'un mécanisme de certification des biocarburants tenant compte de leur impact économique, social et environnemental.</p> <p>Une priorité sera donnée au développement de la recherche sur les biocarburants de deuxième et troisième générations.</p>
	Article 22	<p>L'effort national de recherche privilégiera les énergies renouvelables, notamment la production d'énergie solaire photovoltaïque à partir de couches minces, l'énergie des mers et toutes les ressources de la géothermie à différentes profondeurs, le stockage de l'énergie, les piles à combustible, la filière hydrogène, la maîtrise de la captation et du stockage du dioxyde de carbone, notamment par les végétaux, l'efficacité énergétique des bâtiments, des véhicules et des systèmes de transports terrestres, maritimes et aériens, les biocarburants de deuxième et troisième générations.</p>

<b>Loi Grenelle 2</b>	Article 71	<p>Définition des missions du gestionnaire de réseau (RTE) : doit développer le réseau afin de permettre le raccordement des producteurs, des réseaux publics de distribution, des consommateurs, ainsi que l'interconnexion avec les autres réseaux.</p> <p>Nouvelle mission obligatoire : élaborer un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables.</p>
	Article 84	<p>Création d'un comité de suivi des énergies renouvelables au sein du Conseil supérieur de l'énergie, pour évaluer la progression vers l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020</p>
	Article 88	<p>Dans la mesure où l'électricité est destinée à être vendue dans le cadre du dispositif de l'article 10 de la même loi, les départements et les régions, sur leurs territoires respectifs, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale, sur les territoires des collectivités territoriales qui en sont membres, peuvent aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le Code général des collectivités territoriales des installations de production d'électricité renouvelable. Ils peuvent à ce titre bénéficier du tarif d'achat.</p>
	Article 89	<p>Le gouvernement remet au Parlement, au plus tard trois ans après la date de publication de la présente loi, un rapport d'évaluation de la progression de la puissance des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, afin de vérifier la bonne atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité par l'installation d'au moins 500 machines électrogènes par an.</p> <p>Les dispositions d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu relatives aux installations classées, approuvées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ne sont pas applicables aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.</p>
	Article 90	<p><u>Éolien</u> : modification des règles d'implantation des zones de développement éolien (ZDE) qui seront définies par les régions dans le cadre d'un schéma régional éolien (au sein SRCAE). Les fermes éoliennes implantées doivent compter au minimum 5 mâts ; elles sont soumises à autorisation (au sens des ICPE) si leur hauteur dépasse 50 mètres. Enfin, les fermes doivent être installées à plus de 500 mètres par rapport aux habitations.</p>
	Article 91	<p><u>Hydraulique</u> : Lors de renouvellement ou nouvelle concession, la part de la redevance due à l'État et affectée aux départements où passent les cours d'au va diminuer (1/3 contre 40 % avant), mais 1/6<sup>e</sup> de la redevance ira aux communes ; la répartition entre communes se fait à proportion de la puissance moyenne hydraulique rendue</p>

		indisponible dans chaque commune « du fait de l'exploitation de l'ouvrage hydroélectrique ».
	Article 92	<u>Biogaz</u> : il fait l'objet d'une obligation de rachat (avec si nécessaire une « procédure de désignation de l'acheteur de dernier recours »), pour certains producteurs et dans des conditions à préciser par décret et « Les surcoûts éventuels qui en résultent pour le fournisseur font l'objet d'une compensation », mais le producteur aura certaines obligations, et un dispositif de « garantie d'origine » du biogaz est créée.
	Article 93	Les bénéficiaires de bois d'affouage délivrés en nature par les communes disposant de forêts ne sont plus autorisés à le vendre.

*3.2.4 Des acteurs aux prises avec le Grenelle de l'environnement : ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » (Pierre Lascoumes)*

Comme nous l'avons précisé en introduction, le Grenelle environnement est un processus de concertation politique, relativement innovant, mené à marche forcée à la suite de l'élection présidentielle, entre juillet et décembre 2007. Des moyens importants, en personnels et en intendance (par rapport à des démarches équivalentes antérieures), ont été engagés. Aujourd'hui, la traduction législative des principales conclusions du Grenelle a été accomplie. Le processus du Grenelle est censé avoir des effets significatifs dans l'évolution des Politiques françaises de développement durable (PFDD) en traçant une feuille de route pour les décisions gouvernementales. Cependant, quatre ans après, les inquiétudes se multiplient sur les effets concrets de cette démarche en particulier dans le contexte de crise économique<sup>592</sup>. La politique de relance ne donne pas une priorité véritable aux investissements verts et durables. Les vieux réflexes productivistes (équipements lourds, aides aux entreprises automobiles sans conditionnalité écologique, etc.) sont toujours en place. Des mesures phares comme l'introduction d'une éco-taxe (pour les produits au bilan carbone insatisfaisant) ont été écartées, etc. Autant dire qu'en termes d'action publique, le Grenelle se prête particulièrement bien à des lectures sociologiques « bulldozers » (Philippe Corcuff) allant de la mise en valeur d'une innovation instrumentale sans précédent dans la concertation politique jusqu'à la dénonciation d'une politique d'affichage dont les effets symboliques immédiats seraient en cours de dissolution

<sup>592</sup> Il faut relever un détricotage de certaines mesures législatives, par exemple par la loi de modernisation agricole d'août 2010 ou à propos de la responsabilité sociale environnementale (RSE).

sous l'effet de multiples routines, jeux d'intérêts et incohérences dans les critères de choix politique.

Ce chapitre aborde le Grenelle sous un angle différent en s'efforçant de se déprendre des problématiques préconstituées, qu'elles soient fonctionnaliste ou critique, au profit d'une démarche pragmatique susceptible de rendre compte de ce processus de concertation en s'attachant aux acteurs et à leurs pratiques. Un ensemble d'arguments justifie ce choix :

- Le Grenelle a constitué des collectifs inédits qui combinaient cinq groupes pré-existants plus ou moins cohérents dits « parties prenantes » (associations écologistes, syndicats salariés et patronaux, collectivités locales, experts publics). Ils étaient rassemblés dans des groupes de travail chargés d'apporter des contenus et de négocier directement en interne. Ces collectifs se caractérisaient aussi par la quasi-absence des représentants classiques de l'État (élus nationaux et hauts fonctionnaires) ;
- Les situations observables se sont différenciées des cadres de négociation traditionnelle binaires (patronat/syndicats de salariés ; État/associations ; experts/profanes). Le pluralisme de la représentation organisée par le Grenelle, le mode de conduite non-autoritaire des groupes par des personnalités à large légitimité et les dynamiques d'échange ainsi autorisées ont eu un double effet. D'une part, malgré la complexité du travail et sa réalisation à marche forcée (en dix semaines effectives), tous les participants sont restés engagés jusqu'au bout et aucun point de vue dissident n'a été émis par certains. D'autre part, l'objectif très finalisé et annoncé d'entrée de jeu de mise au point d'une sélection limitée de mesures hiérarchisées a conduit les différents groupes aussi bien à un travail de mise au point de propositions qu'à la constitution d'alliances ponctuelles entre groupes qui ont permis la hiérarchisation des propositions, et donc les accords finaux. Dans le projet mentionné ci-dessus, nous avons fait l'hypothèse que le Grenelle constitue « un travail d'écriture collective » dans la mesure où il n'a pas cherché à organiser une concertation publique ou à publiciser des arguments, mais plutôt à produire un diagnostic partagé sur des points prioritaires et un catalogue de mesures pouvant devenir des moyens d'action gouvernementaux ;
- Enfin, une observation détaillée du jeu des acteurs en situation montre que, pour la plupart, leurs contributions et leurs mode d'engagement ne peuvent être résumés à la seule actualisation dans les groupes de positions pré-constituées et fondées sur des rationalités axiologiques ou d'intérêts clairement définies et stables. La mobilité des identités, la recombinaison relative des positions ne correspondent sans doute pas à la seule recherche de compromis, mais sans doute aussi à des processus d'apprentissage et de changement suscités par la démarche collective. La « capacité d'ajustement » des individus et des groupes en fonction des situations, leur relative plasticité et leur mobilité dans la recherche de nouvelles coordinations, qui sont au centre de la sociologie de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, me semble fournir ici une série d'hypothèses pour envisager sous un angle pragmatique le processus du Grenelle.

L'approche pragmatique que je vais tenter de développer peut être rapprochée de l'analyse d'un « travail d'écriture collective », de « mise en rapport » qui reprend en partie le type d'analyse développé par Florian Charvolin dans *L'Invention du ministère de l'Environnement*<sup>593</sup>. Lui-même s'était appuyé sur les travaux de l'anthropologue Jack Goody qui a cherché à différencier les sociétés humaines en fonction de leur degré de formalisation et de circulation des connaissances<sup>594</sup>. Pour ce dernier, la datation et l'écriture tiennent un rôle essentiel dans le développement de la pensée abstraite (un intermédiaire entre l'homme et la parole) et pour la stabilisation des catégories institutionnelles (économique, religieuse, politique, juridique, etc.). Florian Charvolin parle lui de « mise en rapport » au double sens de mise en relation d'énoncés différents et d'élaboration d'un document écrit légitime. Il montre comment « l'environnement » a été, au début des années 1970 en France, l'objet de la mise en rapport de séries de catégories hétérogènes afin de délimiter le champ de l'intervention publique (pollutions, nature, cadre de vie, etc.). Il prolonge ainsi les analyses de Bruno Latour sur « les inscriptions » (instruments de visualisation des phénomènes naturels ou artificiels produits par le laboratoire et bases de la production scientifique<sup>595</sup>).

Cette partie de la recherche a été rendue possible dans la mesure où j'ai participé aux travaux du groupe V « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances », en étant désigné en tant que spécialiste dans le collège État. Ce groupe n'était pas constitué de représentants classiques de l'État (élus nationaux ou hauts fonctionnaires) mais d'experts aux compétences diversifiées. Je reviendrai plus loin sur la composition des collèges. Pour ma part, on peut considérer que j'ai été choisi en tant qu'analyste de longue date des politiques environnementales et menant une réflexion relativement autonome, tant vis-à-vis des groupes écologistes que des acteurs économiques ou des décideurs. Les documents amassés et mes notes personnelles fournissent un matériel de base. Celui-ci était bien évidemment insuffisant et j'ai entrepris une série d'entretiens avec les représentants des cinq collèges, ainsi qu'avec les animateurs du groupe V (vice-président et rapporteurs) qui ont eu, selon moi, un rôle central.

<sup>593</sup> Florian Charvolin, *L'Invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2003, p. 34.

<sup>594</sup> Jack Goody, *La Raison graphique*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

<sup>595</sup> Bruno Latour, « Les Laboratoires : Inscriptions », *La Science en action*, Paris, La Découverte, 1989, p. 155-169.

Je procéderai en trois temps :

- tout d'abord, je restituerai à grands traits le contexte et la démarche du Grenelle ;
- ensuite, je silhouetterai les deux lectures antagonistes qu'il est possible de faire de ce processus de concertation en m'appuyant, faute de travaux universitaires déjà réalisés, sur les discours publics des médias et des acteurs politiques ;
- enfin, je présenterai un premier cadre d'analyse pragmatique du processus du Grenelle : enrôlement des acteurs, cadrage des échanges, coalitions et négociations.

#### 3.2.4.1 *Le contexte et la démarche du Grenelle*

Alors que l'Agenda de Rio (1992) prévoyait la définition des stratégies nationales du développement soutenable pour 1997, les autorités publiques françaises ont attendu 2002 pour faire évoluer la politique environnementale en l'articulant d'un côté avec les enjeux de développement technico-économique et de l'autre avec ceux de lutte contre les inégalités. De façon assez inattendue, lors de la conférence de Johannesburg (août 2002), le président Chirac fait un discours remarqué sur le thème « la maison brûle et nous regardons ailleurs ». Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin modifie le cadre institutionnel : le ministère devient celui de l'Écologie *et* du Développement durable, le Conseil national du développement durable est renouvelé et sont créés différents organes : un secrétariat d'État, un délégué interministériel, des hauts fonctionnaires au développement durable, etc. Mais ces structures ne répondent que formellement aux engagements pris par la France et elles se superposent aux structures administratives classiques, sans que les lieux d'arbitrage politique soient profondément modifiés. Il suffit de regarder l'organigramme officiel des structures en charge du développement durable pour visualiser une usine à gaz sans prise effective sur les décisions stratégiques (*voir la figure en annexe 1*).

Une nouvelle étape dans la coordination est franchie à l'occasion de la campagne présidentielle de 2007 où les enjeux environnementaux ont été plus présents que lors des échéances électorales précédentes. Les trois principaux candidats ont chacun un conseiller de haut niveau en ce domaine<sup>596</sup>, mais ce sont surtout les mouvements associatifs qui investissent cette opportunité. Un groupe

---

<sup>596</sup> Nathalie Kosciusko-Morizet (future secrétaire d'État) pour Nicolas Sarkozy, Bruno Rebelle (ex-directeur de Greenpeace) pour Ségolène Royal, Corinne Lepage (ancienne ministre) pour François Bayrou.

d'ONG crée un collectif Alliance pour la planète (Greenpeace, WWF, Écologie sans frontières, etc.<sup>597</sup>) afin de réaliser une veille écologique sur les programmes des candidats. De son côté, Nicolas Hulot et sa fondation rédigent un Pacte écologique fortement médiatisé et qui sera finalement signé par tous les candidats. Dans les semaines avant l'élection, ces deux groupes s'accordent pour intensifier la pression et demandent la tenue d'un Grenelle de l'environnement dans les meilleurs délais. Nicolas Sarkozy s'engage à faire du développement durable une priorité de son mandat et, rapidement après son élection, il reçoit dès le 21 mai un ensemble d'associations (les précédentes, ainsi que la grande fédération France Nature Environnement et quelques autres<sup>598</sup>) afin de lancer ce processus.

Le Pacte de Nicolas Hulot prévoyait la création d'un vice-Premier ministre au développement durable. Dans le gouvernement nommé le 18 mai 2007, Alain Juppé devient le seul ministre d'État, il a en charge le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD), doté de deux secrétariats d'État à l'Écologie (Nathalie Kosciusko-Morizet) et aux Transports (Dominique Bussereau). Jean-Louis Borloo lui succède le 19 juin et mènera à bien le Grenelle. Le ministère est remanié une nouvelle fois le 7 juillet et devient le ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT). La grande nouveauté est que deux compétences majeures lui sont rattachées : la direction générale de l'Énergie (relevant précédemment du ministère de l'Industrie) et surtout l'ensemble des compétences en matière d'équipement, d'aménagement et de transport (par fusion avec le ministère de l'Équipement et absorption de l'ex-DATAR<sup>599</sup>). Enfin, une structure transversale, le Commissariat général du développement durable veille à la cohérence de l'ensemble, entre autres par rapport aux engagements du Grenelle. Ce regroupement constitue pour la France une vraie rupture. Les rapprochements opérés dans des directions très vastes (route et rail, urbain et nature, énergie et climat) créent des sous-secteurs très lourds, qui mettront forcément du temps à trouver leur cohérence interne et seront donc plus

---

<sup>597</sup> L'Alliance regroupe 80 associations.

<sup>598</sup> WWF, Greenpeace, Les Amis de la terre, Ligue de protection des oiseaux, ligue Roc pour la préservation de la faune sauvage, Réseau action climat, France nature environnement et Écologie sans frontière. L'ordre du jour est de « fixer les objectifs du futur Grenelle de l'environnement ».

<sup>599</sup> La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a succédé à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) fin 2005. Elle résulte de l'intégration au sein de la DATAR des fonctions précédemment assumées par la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME).

autocentrés qu'ouverts aux échanges avec l'externe. Mais cette nouvelle configuration donne un poids nouveau au MEEDDAD dans l'inter-ministériarité et face à Bercy en particulier, ce qui est déterminant dans les processus décisionnels. Ce modèle correspond au format des ministères très intégrés de plusieurs pays (Royaume-Uni en particulier).

Cette réorganisation administrative s'accompagne de la mise en place en juillet 2007 de la concertation du Grenelle qui s'est déroulée en quatre étapes :

Étape I – Le Grenelle est annoncée le 10 juillet comme un « temps de refondation », « une rupture » avec une approche trop technique de l'écologie pour en faire « une question de société ». Le travail est organisé en six groupes composés de 45 à 50 membres, soit un total de 346 membres désignés. Ils représentent à part quasi-égale cinq collèges : ONG, Salariés, Employeurs, Collectivités territoriales et État. Les six groupes sont : G1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », G2 « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles », G3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé », G4 « Adopter des modes de production et de consommation durables (agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts, usages durables des territoires), G5 « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances », G6 « promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ». Face aux premières critiques de ce découpage, deux inter-groupes sont ajoutés pour traiter d'enjeux spécifiques : G7 « Déchets » (transversal G2 et G6) et G8 « OGM » (transversal G2, G3 et G4). La définition du périmètre des groupes semble avoir été assez empirique. Ainsi, parallèlement au groupe 6, un autre groupe travaillait dans le cabinet du ministre sur la fiscalité environnementale. De même les questions de l'expertise sur les risques et la place des Agences sera traitée simultanément par les groupes 3 (santé) et 5 (gouvernance). Le calendrier est très serré, la première réunion est celle du G4 qui se tient le lundi 16 juillet soit six jours après l'annonce. La plupart des membres ne sont prévenus (par email) que quelques jours avant la première réunion, le message qu'ils reçoivent leur demande de traiter cette sollicitation comme « une priorité ». Initialement le plan de travail prévoit quatre réunions d'une journée entre le 16 juillet et la fin septembre (avec une pause de trois semaines en août), la plupart des groupes tiendront en fait deux réunions supplémentaires pour parvenir à finaliser dans les temps leur texte de proposition.

Étape II – Sur la base des contributions des six groupes, une vaste consultation publique est organisée avec une série de forums régionaux, une consultation internet (110 000 messages traités) et la consultation d'une série d'une vingtaine d'organismes (Parlement, Conseil économique et social, Commission nationale du débat public, Délégation au développement durable, etc.). Des rapports de synthèse sont produits en octobre.

Étape III – Finalement, quatre tables rondes finales présidées par le ministre Jean-Louis Borloo sont tenues du 24 au 26 octobre (faute de temps, il a fallu compresser l'examen des six rapports en quatre séances...). Le tout est officialisé par une cérémonie hautement symbolique tenue à l'Élysée le 25 octobre en fin d'après-midi en présence d'un ensemble de personnalités (le président de la Commission européenne, Al Gore, des prix Nobel, etc.). Selon les mots du président de la République, le Grenelle doit amorcer une « politique d'adhésion », c'est-à-dire rassembler l'accord du plus grand nombre d'acteurs concernés et être capable de réorienter de façon significative les pratiques.



Étape IV – Enfin, cette dynamique mobilisatrice se continue dans des activités post-Grenelle. Comme le répète souvent le ministre Jean-Louis Borloo, « le Grenelle n'est pas un point final, mais un point de départ. » C'est sans doute une des grandes nouveautés de cette concertation que d'avoir immédiatement mis en œuvre des dispositifs de suivi. Selon le ministre, « chaque programme et chaque mesure doit être tracé grâce à des objectifs et des rendez-vous intermédiaires pour savoir exactement où on en est. » L'étape IV du Grenelle est constituée par les activités d'un Comité de suivi, de trente-trois groupes de travail thématique, (Comités opérationnels dits Comop) regroupant 800 personnes<sup>600</sup> et d'un rendez-vous annuel de bilan.

La complexité de ce dispositif, l'empilement de groupes au périmètre et à la composition variable sont en eux-mêmes indicatifs d'une façon de gouverner par la prolifération et la mobilité. Ces pratiques méritent en tant que telles un approfondissement. Mais l'objectif de cette communication n'est pas là, il s'agit plus simplement de présenter le contexte dans lequel on peut replacer l'observation du travail concret d'un collectif intellectuel. Avant de présenter les premiers éléments d'une approche pragmatique de ces activités, il importe de rappeler les problématiques existantes et prêtes à l'emploi dont j'essaierai de me déprendre.

#### *3.2.4.2 Le Grenelle, nouvel instrument d'action publique ou nouvelle fiction politique ?*

L'innovation, ou plutôt la capacité constante de renouvellement des modalités de l'action publique est une problématique toute prête qui n'est jamais très loin d'un raisonnement fonctionnaliste et évolutionniste. À l'inverse, la problématique du dévoilement des derniers tours du pouvoir est toujours disponible pour ramener les tâtonnements et errements des processus politiques à une mystification de faible effet.

Le vocabulaire utilisé par les promoteurs du Grenelle ne lésine pas sur les références à la rupture et à l'innovation. Dans son discours conclusif, le président Sarkozy parle du « pari d'une Révolution écologique » et d'un « New Deal écologique », et le ministre Jean-Louis Borloo n'hésite pas à déclarer au *Figaro* le 15 décembre 2007 que la politique environnementale du président Obama va s'inspirer du modèle français – et cela sans aucune référence à l'appui. L'argumentaire initial remis aux membres des groupes met l'accent sur deux aspects novateurs exposés dans le discours du président de la République du 21 mai. Tout

---

<sup>600</sup> Exemples : n° 1 « Bâtiments neufs publics et privés », n° 4 « État exemplaire », n° 8 « Véhicules performants », n° 14 « Agriculture biologique », n° 19 « Veille sanitaire et risques émergents », etc.

d'abord : « le Grenelle de l'environnement réunira pour la première fois l'État 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 ». Ensuite, une force particulière est donnée aux conclusions qui seront tirées des travaux des groupes : « le Grenelle de l'environnement sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables<sup>601</sup> ».

Plus conceptuellement, on peut mettre en relation le Grenelle avec ce que Loïc Blondiaux a nommé « le tournant participatif<sup>602</sup> ». Nous avons présenté en introduction les principaux repères théoriques sur cette question. Ils avaient été pour l'essentiel pris en compte dans la conception initiale du Grenelle. Ainsi, les documents introductifs au groupe V comportent cette formule qui sera régulièrement reprise dans les textes ultérieurs : « en ces domaines (environnement, développement durable), les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leur point de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et qu'il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative ». On trouve aussi l'expression de « démocratie écologique [...] recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs ».

Mais cette approche ne fait pas l'unanimité et plusieurs approches critiques se sont efforcées de souligner le caractère superficiel des travaux du Grenelle et les risques d'un faible impact sur les orientations politiques ultérieures. Deux grands types de critique ont ainsi été formulés. Dans un premier temps, c'est surtout au sein des spécialistes de la haute administration, tenus en grande partie à l'écart du processus<sup>603</sup> qu'a été formulée la première salve. Certains rayent « les élucubrations » des groupes qu'ils jugent soit irréalistes (rénovation thermique de tous les bâtiments publics d'ici cinq ans), soit répétitives (l'expression « État exemplaire en matière écologique » figure dans la Stratégie nationale de développement durable de 2003 ;

---

<sup>601</sup> La formule du Grenelle a été reprise pour la téléphonie mobile (annonce du 27 février 2009) et pour la mer (annonce du 2 mars 2009).

<sup>602</sup> Jean-Pierre Gaudin, *La Démocratie participative*, Armand Colin, 2007 ; Martine Revel et Cécile Blatrix et al., *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007 ; Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Le Seuil, 2008.

<sup>603</sup> Certains ont toutefois assuré le secrétariat général des groupes en mettant en forme avec les présidences et, de manière déterminante, les propositions des membres.

l'exigence de transparence des décisions est contenue dans la Convention d'Aarhus<sup>604</sup>), soit inadéquates (car ignorant les processus en cours, en particulier la mise en conformité avec les normes européennes<sup>605</sup>). À en croire ces spécialistes, le Grenelle a en partie été un travail d'amateurs.

Le second regard critique est porté plus explicitement par les parlementaires. Certains élus rejoignent le point de vue des spécialistes : « À trop ignorer les lois et règlements en place, les groupes de travail enfoncent parfois des portes ouvertes [...] Il va falloir trier. » (Jean-Louis Léonard, UMP). Globalement, les élus ont manifesté leur circonspection lors des débats organisés devant les deux assemblées les 3 et 4 octobre 2007. Divers intervenants de la majorité ont regretté ostensiblement de ne pas avoir eu de « place dans ce grand débat public » et que les partis politiques n'aient pas été considérés comme des « parties prenantes comme les autres ». La métaphore annonçant une concrétisation délicate a été plusieurs fois reprises : « La phase de vol du Grenelle se passe bien. [...] Notre rôle est de préparer l'atterrissage qui va avoir lieu de nuit et par gros temps. » (Jean-Louis Léonard, UMP). Au-delà des clivages partisans, les élus s'accordent sur la nécessité « de ne pas décevoir les fortes attentes des Français », de « confronter les mesures proposées au bon sens » et d'écarter « les fausses bonnes idées ». À l'évidence, le parcours parlementaire sera pour le Grenelle l'occasion d'un deuxième tour.

Enfin, un troisième type de critique a été formulé par certains acteurs associatifs. Rares étaient ceux qui au départ n'avaient pas adhéré au Grenelle. Un contre-Grenelle (opposé à ce qu'ils qualifient de « Munich de l'écologie ») organisé à Lyon le 6 octobre 2007 n'avait réuni que quelques centaines de participants<sup>606</sup>. Cependant, l'accord final en octobre avait même suscité l'adhésion du leader vert de la Confédération paysanne, José Bové. Le ton général s'est durci lorsque a été connu le contenu de la loi Grenelle I et au vu des débats parlementaires. Les associations impliquées dans le processus annoncent soudainement le 6 décembre 2007 qu'ils suspendent leur participation au suivi et estiment « n'avoir pas été associées aux

---

<sup>604</sup> Signée en 1998 et entrée en vigueur en 2001, Cf. l'article 4 sur l'accès à l'information. Le principe figure aussi dans la directive de l'Union européenne de 1990 (transposée en France en 1999) et aujourd'hui dans la Charte de l'environnement.

<sup>605</sup> Par exemple, la France aurait dû transposer dès janvier 2006 la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments de 2002, renforcée en 2006 par une seconde directive sur le « plan d'action pour l'efficacité énergétique ». Le Grenelle aurait donc, en l'espèce, une directive de retard !

<sup>606</sup> <http://contre.grenelle.info>

premières mesures du Grenelle [...]. Le ministère de l'Agriculture et celui des Finances reprennent du poil de la bête. » (Yannick Jadot porte-parole de l'Alliance<sup>607</sup>). Selon France nature environnement, « l'Administration n'est plus une force pour le politique mais un frein », et d'autres ressentent comme « un goût de revanche chez les grands corps et dans les ministères » (Fondation Nicolas Hulot<sup>608</sup>). Mais quelques jours plus tard, rassérénés par le ministre, ils reprennent place au comité de suivi. Pour relancer les échanges, des rencontres mensuelles sont décidées. Les alternatifs adeptes de la décroissance sont beaucoup plus virulents : « Entre les propositions initiales et le texte final [...], les ONG se sont vu confisquer le processus. Instrumentalisées au service de décisions dans lesquelles elles n'auront pas le dernier mot, elles sont devenues les témoins passifs d'arbitrages technocratiques pris en réunions interministérielles par des hauts fonctionnaires et des acteurs économiques, pollueurs et bétonneurs d'hier et d'aujourd'hui<sup>609</sup>. » Paul Ariès parle de « faillite des ONG » : « Le faux nez du Grenelle est donc visible depuis des mois, même par ceux qui se sont laissés abuser par les bises de la secrétaire d'État Nathalie Kosciusko-Morizet. Le Grenelle environnement est comme Janus, il a en fait deux visages : celui du *greenwashing* qui donne l'illusion qu'on ferait enfin de l'écologie et celui du "capitalisme vert" qui promet qu'après avoir fait des affaires en bousillant la planète, on en fera tout autant en adaptant l'environnement aux catastrophes attendues<sup>610</sup>. » Les radicaux ne sont plus les seuls à exprimer leurs réserves. Ainsi les Verts, longtemps mal à l'aise et donc discrets vis-à-vis du Grenelle, prennent leurs distances. En octobre 2008, leur porte-parole déclare : « Le Grenelle est un épiphénomène déjà loin des soi-disant "révolution" ou "mutation" promis par Borloo [...]. Après le travail titanesque des associations pour le Grenelle et devant l'enjeu planétaire que nos choix induisent aujourd'hui, le souriceau qui vient de naître n'est guère plus qu'une politesse faite à l'environnement<sup>611</sup>. »

Enfin, on pourrait ajouter en termes de choix d'action publique que, parallèlement aux incertitudes, avancées et retraits ayant accompagné la préparation et

---

<sup>607</sup> Les associations critiquent les décisions sur la suspension provisoire du maïs OGM Monsanto, l'éco-pastille et le refus de l'annualisation du bonus/malus automobile.

<sup>608</sup> Gaëlle Dupont, « Des participants au Grenelle redoutent une réduction de l'ambition écologique », *Le Monde*, 19 décembre 2007.

<sup>609</sup> Agnès Sinäi, *Le Monde diplomatique*, 13 octobre 2008.

<sup>610</sup> Paul Ariès, *La Décroissance*, n° 55, décembre-janvier 2009.

<sup>611</sup> Anne Souyris, Communiqué *AFP*, 21 octobre 2008.

l'adoption des lois Grenelle I et Grenelle II, diverses annonces et décisions ont attesté de la difficulté gouvernementale à faire des conclusions du Grenelle le principal guide des mesures gouvernementales. Ainsi quelques semaines à peine après la conclusion à grand spectacle du Grenelle, à la mi-novembre 2007, le Premier ministre annonçant les sept priorités législatives de son gouvernement n'eut pas un mot sur les actions post-Grenelle. Les conflits de priorité ne tardèrent pas à se manifester. Ainsi, la ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin, observait que, confrontée à la relance de la crise des personnes sans logis<sup>612</sup>, les crédits affectés à son ministère ne lui permettraient pas, à la fois, d'effectuer une relance de la construction de l'habitat social et l'investissement dans la rénovation et l'isolation de l'habitat ancien conformément aux résolutions du Grenelle. Enfin, plus globalement, est posée la question du financement des mesures annoncées. Jean Arthuis, président de la Commission des finances du Sénat, ne voyait en décembre 2007 « aucune traduction financière du Grenelle » dans la mesure où le budget 2008 a été préparé dans ses grandes lignes en juin 2007 et qu'aucune modification d'envergure n'est intervenue depuis<sup>613</sup>. Le budget 2009 réorienté par la récession économique n'a pas rétabli la situation et parmi les mesures de relance figurent au contraire des mesures contraires aux choix du Grenelle comme la reprise de chantiers routiers et aéroportuaires.

Ces deux problématiques antagonistes fournissent l'essentiel du prêt-à-penser sur cette procédure d'action publique qui paraît ainsi tiraillée entre une valorisation d'une innovation politique et la critique d'une simulation démocratique. Mais ces deux perspectives se retrouvent pour faire l'impasse sur les interactions du Grenelle, sur les conditions et dynamiques qui en ont fait la matérialité. Les échanges, les confrontations, les ajustements et les compromis demeurent dans une boîte noire comme s'ils étaient dans un rôle très secondaire par rapport à la prégnance du cadre de perception que l'observateur entend leur appliquer. Pourtant, qu'il s'agisse de rendre visible la capacité innovante de la démarche ou de souligner ses diverses lacunes, un regard pragmatique sur ce processus peut permettre de saisir ce qui a

---

<sup>612</sup> Et à la mise en œuvre de la loi Droit au logement opposable (DALO) de mars 2007.

<sup>613</sup> Le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait d'affecter au MEDAD 10 milliards d'autorisation d'engagements et autant de crédits de paiement, soit une progression de 2,6 % pour l'ensemble du nouveau ministère (à structures comparables) et de 25 % pour la seule partie environnement-écologie (à structures comparables) par rapport à la loi de finances 2007. La loi de finances finalement adoptée par le Parlement le 27 décembre 2007 révisé ce montant à la baisse avec un peu plus de 9 milliards d'autorisation d'engagements et autant de crédits de paiements.

rendu possible l'accord final, et cela indépendamment du jugement que l'on porte sur le résultat obtenu. Sociologiquement, il est possible de développer une démarche compréhensive qui s'attache en priorité aux modalités d'implication et d'échange, et qui fasse l'hypothèse que l'essentiel de la production du Grenelle provient d'une construction collective et non de positions pré-établies.

### 3.2.4.3 *Le Grenelle comme énigme d'une construction collective*

Faisons l'hypothèse que l'on peut séparer le Grenelle de l'évaluation de ses effets ultérieurs sur les politiques publiques et considérons qu'il a été un espace d'échanges et de négociations investi par un ensemble d'acteurs amenés à œuvrer collectivement. Tous les observateurs, même les plus critiques, considèrent que le travail du Grenelle a été mené avec conviction. Ainsi, un auteur comme Bertrand Méheust, très critique sur la notion de développement durable qu'il qualifie d'oxymore, considère que : « On ne peut pas dire que rien n'a été fait dans ces groupes de travail, mais la plupart des mesures décidées durant le Grenelle ont été en partie vidées de leur sens depuis ou rognées<sup>614</sup>. » Quelles ont alors été les dynamiques d'engagement et de coopération des participants ? Comment se sont-elles déployées pour donner de la cohésion à un collectif aussi nombreux (plusieurs centaines de personnes), aussi hétérogène (dans leur origine et leurs attentes), et dont les finalités étaient aussi aléatoires ? Il y a là une énigme que les théories classiques de l'action collective (Olson<sup>615</sup>) ne parviennent pas à résoudre aisément<sup>616</sup>.

Pour avancer dans la compréhension de cette dynamique, je proposerai ici trois entrées successives. Tout d'abord, la question de l'enrôlement (Callon et Latour<sup>617</sup>) et de la constitution du collectif. Ensuite, la question de la problématisation, c'est-à-dire le cadrage progressif des enjeux et son évolution dans le temps. Enfin, la dynamique des échanges et les transformations des positionnements et des alliances. Je m'appuierai sur l'exemple du groupe V auquel j'ai participé, pour lequel je dispose des documents de travail, de notes d'observation et du début d'une série d'entretiens.

---

<sup>614</sup> Bertrand Méheust, *La Politique de l'oxymore*, La Découverte, 2009 et « Développement durable, un oxymore paralysant », *Libération*, 4 avril 2009, p. 7.

<sup>615</sup> Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

<sup>616</sup> Olivier Filleule et Cécile Péchu, *Lutter ensemble, les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 1993.

<sup>617</sup> Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1984, p. 169-207 ; Bruno Latour, « Les machines », *La Science en action*, Gallimard, 1989, p. 247-352.

À l'évidence, une approche pragmatique complète supposerait d'effectuer un travail similaire sur les cinq autres groupes.

#### *3.2.4.3.1 L' enrôlement des acteurs et la constitution du collectif*

Les cinq types d'acteurs concernés n'avaient pas au départ le même niveau d'implication. On peut en fait les distinguer selon la formule 3 +1 +1, c'est-à-dire que trois acteurs étaient initialement positionnés en « partie prenante » intéressées par une coopération : les ONG et les collèges Employeurs et Salariés. Le collège Collectivités locale est longtemps resté une « partie prenante » potentielle, c'est-à-dire reconnue théoriquement mais longtemps peu active. Enfin le collège État était plus en retrait dans un rôle de support intellectuel. On peut caractériser l' enrôlement de chaque catégorie d'acteurs selon une logique spécifique.

*Une logique de « puissance invitante »* – L' enrôlement le plus simple à appréhender est celui des ONG. D'une part, comme nous l'avons indiqué plus haut, le collectif Alliance pour la planète est à l'initiative du Grenelle, ils en ont eu l'idée et, durant la campagne présidentielle du printemps 2007, le rapprochement avec la Fondation Nicolas Hulot en a assuré la promotion, ce dernier s'en faisant le promoteur direct auprès du candidat puis nouveau président Nicolas Sarkozy. D'autre part, l'habileté a consisté à associer à la préparation du Grenelle le principal réseau associatif national, France Nature Environnement qui est présent à la réunion décisive du 21 mai 2007 tenue à l'Élysée. Autant le premier groupe associatif est composé d'ONG internationales (Greenpeace, WWF, Écologie sans frontières et la Fondation Nicolas Hulot) travaillant de façon très professionnalisée et incluant dans leur répertoire d'action des prises de positions politiques et médiatiques, mais aussi les échanges avec les entreprises, autant le second groupe (autour de FNE) est de tradition locale et à forte dominante naturaliste. Il se tient depuis toujours à distance des acteurs politiques, y compris des Verts<sup>618</sup>. L'engagement de FNE et de ses alliés se comprend surtout par la crédibilité qu'ils accordent aux engagements environnementaux des gouvernements de droite depuis la constitutionnalisation d'une charte de l'environnement. Le rôle de garant des engagements présidentiels tenu par

---

<sup>618</sup> Quand un écologiste tiers mondiste est pour la première fois candidat à la présidence de la République, René Dumont en 1974, FNE refuse de le soutenir. C'est un trait important de l'écologisme français et même les Verts ont longtemps préconisé sous l'influence d'Antoine Waechter un « ni droite, ni gauche ».

Nicolas Hulot les a également convaincus. Dans le groupe V, ils sont six du premier réseau (WWF, FNH, Sherpa, Sciences citoyennes, ESF, Good Planet) et cinq du second groupe (3 FNE, LPO, ROC<sup>619</sup>). Durant tout le processus, le collège reste uni, le clivage apparaissant plus dans le style d'intervention que dans le contenu. Les deux sous-groupes se soutiennent l'un l'autre. Durant le déroulement du travail du groupe, des échanges ont lieu entre les associations et le cabinet ministériel. Mais ces échanges en marge restent sans visibilité et ne perturbent pas le processus. Après coup seulement, certains membres estimeront ces négociations parallèles regrettables et contraires à l'esprit de coopération affiché. Les ONG se comportent un peu comme la puissance invitante multipliant les propositions et prises de parole. Le Grenelle est leur cause et devient leur affaire. Il en va de leur reconnaissance et ce sera un des axes forts de leurs revendications.

*Une logique de « vigilance »* – L'enrôlement du collège Employeurs est aussi assez simple à comprendre dans la mesure où il s'agit pour eux, d'une part de veiller à ne pas augmenter les charges environnementales pesant sur les entreprises (contraintes juridiques et fiscales qu'ils jugent déjà considérables) ; d'autre part, le Grenelle crée l'opportunité de se faire reconnaître comme une partie prenante à part entière des politiques de développement durable et donc de promouvoir une image positive de l'action industrielle et de sa capacité d'innovation. Ils insistent régulièrement sur les composantes technique et économique du développement durable qui en constitue un des trois piliers du développement durable. Ce faisant, ils mettent en valeur ce que les entreprises ont déjà entrepris depuis trente ans en termes de changement des *process* de production. Enfin, tout ce qui peut déboucher sur des *green business* les intéresse en tant que domaine de développement possible. Ils sont huit membres dans le groupe V (3 MEDEF, 2 CGPME, FNSEA, UPA et CJD).

*Une logique de « contre-poids concerné »* – L'enrôlement du collège Salariés paraît initialement avoir plus une fonction de contre-poids à l'égard du collège Employeurs qu'être lié à des projets environnementaux directs. Certes, les questions rattachant les questions d'hygiène et sécurité au travail à la problématique plus large Santé-environnement sont au centre de leurs préoccupations. Mais initialement, l'alliance n'est pas faite avec les ONG. Les syndicats français sont toujours suspectés

---

<sup>619</sup> Deux groupes naturalistes, Ligue de protection des oiseaux et Ligue de protection des rapaces.



de privilégier les choix productivistes sur exigences environnementales. Contrairement aux écologistes, ils soutiennent les grandes options technologiques comme le nucléaire et les tracés autoroutiers, et la préservation de l'emploi est pour eux une priorité constante. De plus, ils estiment être dans une position doublement stratégique qu'ils entendent conserver. Tant pour le monopole du dialogue avec le patronat au sein des entreprises que pour ce qu'ils considèrent comme une vocation beaucoup plus large de représentation des intérêts de la société civile (du type de celle qu'ils exercent dans la gestion des régimes sociaux). À les entendre, « tous les Français ne sont pas de purs écologistes ». Leur rôle de contre-poids est donc double, vis-à-vis du patronat, mais aussi des ONG. Cependant, la référence à certains accidents industriels, en particulier ceux de l'Erika et surtout d'AZF, est faite régulièrement, ce qui atteste de l'ouverture à une certaine évolution de leur rôle. Enfin, les représentants syndicaux savent que les préoccupations actuelles de leurs mandants sont de plus en plus réceptives aux préoccupations écologistes. Être dans le Grenelle est pour eux un gage de modernité. Ils sont sept dans le groupe V (2 CGT, 2 CFDT, CFTC, FO, CGC). La présence de Nicole Notat, sans les favoriser, leur donnera une légitimité particulière.

*Une logique de « metteurs en œuvre »* – L'enrôlement du collège des collectivités territoriales se fait sur une double base. C'est en fait un collège d'acteurs politiques composé d'élus qui représentent les différents niveaux de responsabilité territoriale (1 maire, 1 président d'une communauté de communes, 1 vice-président d'un conseil général, 1 vice-président d'un conseil régional, 2 sénateurs, 1 député). Ce collège est aussi celui des parties prenantes qui assument une grande part des responsabilités environnementales allant de la gestion des infrastructures urbaines et rurales à la mise en œuvre des multiples politiques de protection. Certes, dans ce second domaine, l'État a conservé beaucoup de prérogatives (classement des espaces, gestion des déclarations et autorisations d'activités potentiellement à risques). Mais les collectivités territoriales ont depuis vingt ans largement dépassé leurs compétences officielles (urbanisme, déchets et transports locaux) et, tantôt par visée électorale, tantôt sous la pression de nouveaux élus sensibilisés aux enjeux écologiques, ont investi dans des programmes environnementaux et d'amélioration du cadre de vie. Pour eux, tout autant que pour les ONG, la question de la reconnaissance de leur rôle est centrale dans la mesure où c'est sur eux que repose l'essentiel de la responsabilité

et du coût de la mise en œuvre des choix qui seront effectués<sup>620</sup>. Dans le groupe V, ce collège a été très discret voire effacé et de toutes façons visiblement non coordonné. Lors des premières séances, ce sont surtout les élus locaux qui interviennent pour mettre en valeur les Agendas 21 territoriaux et les modes de décision participatifs. Ils formulent peu de propositions et il n'y a pas eu de montée en puissance sensible de ce collège au fil du temps. En revanche, le poids des élus nationaux s'est fait sentir lors des tables rondes finales, ils étaient bien représentés et sont allés jusqu'à introduire des points qui n'avaient pas été débattus par le groupe. Nous détaillerons plus loin ce changement.

*Une logique d'expertise* – Le collège État est certainement celui qui est le moins cohérent collectivement, il est et demeurera un engagement d'experts individuels ayant chacun une compétence spécifique sur un des enjeux thématiques du groupe V, certains restant les porte-parole de telle ou telle institution. Les huit membres peuvent être répartis en trois spécialités : 2 spécialistes des questions de participation du public, 2 spécialistes de problèmes d'expertise sur les risques technologiques, 2 spécialistes de l'enseignement et de la formation, enfin 1 généraliste des questions environnementales (nationale et internationale). La présence comme vice-président de Michel Prieur, professeur de droit spécialisé en matière environnementale et très engagé dans des institutions (SFDE, UISPN<sup>621</sup>), leur fournira un certain relais. Mais les animateurs du groupe regrettent une passivité d'ensemble et, donc, une faible contribution. Le collège État est en fin de compte resté un groupe latent. Une réunion préalable des membres au cabinet du ministre a été annulée au dernier moment et n'a pas été réitérée. Les membres échangent peu entre eux entre les séances et aucun d'eux n'a pris l'initiative d'une coordination.

Malgré les disparités de compétence et d'investissement initial, l'enrôlement des membres des cinq collèges a été très stable et cela malgré les conditions dans lesquelles le Grenelle a été mis en place. Annoncée le 10 juillet, la première réunion du groupe V a lieu le 23 juillet. La plupart des membres (y compris le vice-président)

---

<sup>620</sup> Joseph Spiegel, secrétaire national de l'Assemblée des communautés de communes de France déclare : « L'inter-communalité est l'échelon pertinent de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. [...] Les défis écologiques ne seront révélés que si les territoires reçoivent un soutien franc et massif de l'État », *Le Monde*, 6 mai 2009, p. II du dossier sur l'inter-communalité.

<sup>621</sup> Il est un des entrepreneurs (de longue date) de la reconnaissance constitutionnelle des droits fondamentaux de l'environnement.

ne sont prévenus (par téléphone ou par email) que quelques jours avant la première réunion. Le message qu'ils reçoivent leur demande cependant de traiter cette sollicitation comme « une priorité ». La situation est équivalente pour tous les groupes. Les deux responsables du groupe V ne rencontrent les deux rapporteurs qu'une fois lors d'une réunion informelle : « Tout ce que l'on nous a dit c'est « Lâchez-vous », le Grenelle doit être une boîte à idées ». Malgré ces faiblesses initiales (précipitation dans le temps et absence de préparation formelle), une preuve concrète de la force du processus réside dans le fait qu'aucun des collègues n'a fait dissidence et que tous ont avalisé dans les tables rondes finales les propositions qui ont été élaborées en quelques semaines. Le cadre de cette concertation est certainement un des facteurs qui en a assuré l'aboutissement. Selon un responsable associatif, Jean-Louis Borloo a utilisé « deux moyens clefs de la négociation : la vitesse qui évite les routines et le pragmatisme par absence de procédure claire pré-établie ». Il peut être envisagé comme une configuration au sens de Norbert Elias par ses interdépendances et ses interactions, ou par la « chaîne d'interdépendances humaines » qu'il constitue<sup>622</sup>.

#### 3.2.4.3.2 Cadrage des enjeux et problématisation

##### *L'importance du pré-cadrage*

Le Grenelle a été un processus cadré et les représentants des collègues ont beaucoup plus intégré une structure pré-définie qu'ils n'ont eux-mêmes défini le cadre de leur réflexion. Ils n'ont pas pu davantage déplacer véritablement les frontières qui avaient été fixées en amont de leur travail. Cependant, nous verrons que le cadre donné était suffisamment large et souple pour que les membres aient la sensation de pouvoir faire valoir leurs priorités sans être entravés par de trop fortes contraintes. C'est ce qui a permis la modification des catégories initiales et la recomposition de leur hiérarchie. En effet, le cadre proposé désignait plus de vastes domaines de réflexion (expertise, information, etc.) qu'il ne ciblait précisément des enjeux. C'est donc le contenu des investissements effectués par chaque collègue et les ajustements qui ont été effectués entre les uns et les autres qui ont produit la problématisation finale, c'est-à-dire la façon de définir et de prioriser les dimensions des vastes enjeux

---

<sup>622</sup> Abram de Swaan, *Sous l'Aile protectrice de l'État*, PUF, 1995 et Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pocket, 1993, p. 154-162.

soumis à la discussion. À ce niveau, l'apport du travail collectif a été très net, tant pour l'orientation donnée au contenu de certains sujets (celui de la « gouvernance » en particulier), que pour la hiérarchisation des thèmes. Un travail de délimitation initiale avait été effectué en amont par les meneurs du projet au sein du cabinet du ministre Jean-Louis Borloo en relation avec les rapporteurs (de hauts fonctionnaires provenant des ministères concernés : Écologie, Équipement, Agriculture, Industrie et Santé). Curieusement, les présidents et vice-présidents semblent avoir été très peu associés à cette étape. En revanche, les associations ont été consultées sur les périmètres de discussion.

Pour le groupe V, quatre grands domaines sont proposés : 1.- Savoir : expertise indépendante, évaluation, formation ; 2.- Débattre : réformer les institutions pour prendre en compte le pilier environnemental du développement durable ; 3.- Décider : nouvelles procédures et nouveaux indicateurs pour une gouvernance écologique ; 4.- Informer : améliorer l'accès à l'information. Un document de référence (dit « État des lieux ») a été réalisé sur chacun des quatre thèmes précédents à destination des participants : « ces fiches établies par l'administration ne visent qu'à rappeler les principaux textes en vigueur et les principales institutions existants en France ». Bien qu'il se présente sous un jour modeste, de simples « fiches établies par l'administration », ce document a contribué au cadrage dans la mesure où il a introduit un certain nombre d'énoncés qualifiant les enjeux et fourni une connaissance minimale commune sur les sujets qui devaient être abordés par le groupe.

Ce pré-cadrage a été d'autant plus déterminant que le plan de travail est très serré et impose une méthodologie spécifique. Au départ, quatre séances sont prévues : la première de présentation (23 juillet 2007) ; la deuxième consacrée aux thèmes : information, éducation, accès à la connaissance, recherche et expertise (30 juillet 2007) ; la troisième consacrée à la gouvernance et aux processus de décision pour les acteurs privés et publics, à la participation, l'évaluation, le contrôle (administratif et judiciaire), la répartition des compétences (État/collectivités locales), la reconnaissance du rôle de la société civile (4 septembre 2007) ; la quatrième de hiérarchisation des priorités (11 septembre 2007) ; il en faudra finalement une cinquième sur le même sujet (19 septembre 2007). Un compte indicatif donne l'équivalent de 45 minutes par membre du groupe, soit au total l'équivalent de 24

heures de session pour une cinquantaine de personnes. Pour tenir ce calendrier, les buts donnés au groupe par les animateurs sont très finalisés<sup>623</sup>. Le Grenelle, « ce ne sont pas les États généraux de l'environnement ». La présidente précise : « Le groupe doit aboutir à des propositions hiérarchisées de réformes et de mesures. Il en dégagera un très petit nombre (environ trois) particulièrement importantes. » Le document introductif du groupe indique : « L'ensemble du Grenelle devant produire 15 à 20 grandes mesures, il faudra se concentrer sur les mesures les plus importantes. » L'un des rapporteurs indique ainsi la démarche : « Les participants sont invités à transmettre leurs propositions sous forme de fiches d'une page. Ces propositions seront inventoriées et classées par thèmes. » Le document final indique : « Il [le groupe] a cherché à dégager des mesures ou programmes de mesures directement applicables dans les années à venir. » Pour les animateurs du groupe V, comme le précise l'un d'eux : « Pour que le groupe tienne, il fallait lui laisser du grain à moudre. » C'est pourquoi un espace assez large est ouvert à tous les membres pour qu'ils investissent et développent les thématiques proposées.

L'essentiel du travail de proposition est donc réalisé en dehors du groupe et doit en principe porter à chaque fois sur une mesure précise. Il s'effectue à partir de fiches structurées en sept points (contexte, énoncé de la mesure, objectifs-motivation, autorité responsable, articulation avec l'existant et les précédents, impact prévisible, éléments particuliers (juridique, acceptabilité), mots-clefs (liste prédéfinie selon les objectifs du groupe). De plus il est demandé aux membres de se limiter de 2 à 5 propositions centrales qu'ils considèrent comme centrales. Tous les membres ne se plient pas à cette exigence et certains livrent des contributions beaucoup plus détaillées (en particulier les associations et au premier rang des contributeurs FNE) :

- Une association propose<sup>624</sup> : un statut des associations de protection de l'environnement, un réseau de chambres régionales Nature et environnement, un élargissement du Conseil économique et social aux associations environnementales, une expertise indépendante et transparente, une information environnementale, des garanties d'accès à la justice ;
- Une autre association propose : réforme de la Sécurité sociale en intégrant l'environnement, prendre en compte l'environnement dans la formation professionnelle, réformer les comités d'entreprise en créant un collège pour les associations environnementales ;

---

<sup>623</sup> Dominique Dron, responsable du Grenelle dans le cabinet de Jean-Louis Borloo, assiste à la première séance et présente l'ensemble de la démarche.

<sup>624</sup> Les participants aux travaux se sont engagés à respecter la confidentialité des débats, « nul contributeur ne peut citer les propos d'un autre à l'extérieur ».

- Un syndicat propose : d'instaurer une compétence environnementale aux comités hygiène et sécurité en entreprise, la création d'une procédure d'alerte environnementale en entreprise, le renforcement de l'information environnementale des populations, une réforme des missions et de la composition du Conseil économique et social pour prendre en compte l'environnement ;
- Un membre du collège État propose une réforme du Conseil national du développement durable, une autre réforme de la Commission nationale du débat public ;
- Un autre membre du collège État propose la création de groupes permanents pluralistes dans les processus décisionnels et le renforcement des programmes de recherche du MEEDDAD et autres établissements publics pour renforcer les connaissances sur les enjeux du développement durable ;
- Pour ma part, j'ai fait deux propositions : l'une sur l'unification des structures publiques d'expertise des risques environnementaux aujourd'hui éclatées et manquant d'autonomie, et une seconde sur la formation à la gestion des dossiers environnementaux et à la participation des élus, fonctionnaires et personnels des collectivités territoriales. Ils sont, en effet, les principaux metteurs en œuvre de toutes les politiques environnementales sans avoir été vraiment formés ni au fond de ces mesures, ni aux modalités contemporaines de conduite participative des politiques.

Au final, le recensement des propositions donne lieu à un document analytique de plus de 900 mesures (60 pages) organisé en 16 thématiques qui est réalisé pour le début du mois de septembre. Les responsables du groupe et les rapporteurs ont effectué à partir de là un travail de synthèse des matériaux recueillis en cinq grandes thématiques qui constitueront la base du rapport du groupe V. Quatre grandes thématiques, dits « axes structurants », sont spécifiques : 1.- Reconnaissance des partenaires environnementaux, 2.- Une stratégie nationale de développement durable reposant sur une réforme institutionnelle, 3.- Des décisions publiques construites dans la transparence, la participation, l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste, 4.- Une gouvernance d'entreprises intégrant l'environnement. Une 5<sup>e</sup> thématique est considérée comme transversale aux six groupes du Grenelle : 5.- Éducation et sensibilisation, recherche et international.

Chacune de ces thématiques est argumentée en un certain nombre de mesures : de 2 à 11 selon les domaines, avec des niveaux de précision très différents. Dès le début septembre, il est évident que le groupe V ne se contentera pas de remettre une liste de quelques mesures prioritaires, mais qu'un rapport de synthèse sera réalisé comportant certes des axes prioritaires, mais qui intégrera aussi progressivement un nombre important des propositions des membres. Comme l'indique un des

animateurs : « Le dialogue n'était possible que si tous les acteurs avaient la sensation d'avoir été entendus. » La mise en forme progressive des propositions (sélection et classement) est effectuée par les rapporteurs. La présidence ne semble pas y avoir été vraiment associée à cette étape décisive. À l'évidence, l'observation montre qu'elle découvre souvent en séance le travail effectué entre deux sessions. Son rôle a cependant été celui d'un stabilisateur décisif, faisant valider les apports du groupe par des « inscriptions » successives.

Tableau 69. Nombre de mesures proposées selon les axes et leurs composantes

Axes structurants	Composantes des axes	Nombre de mesures	
		Détails	Total
1.- Reconnaissance des partenaires environnementaux	- Statut des partenaires - Réforme du Conseil économique et social	4 4	8
2.- Une stratégie nationale de développement durable reposant sur une réforme institutionnelle	- Stratégie nationale - Commissions parlementaires - Consultation du public - Études d'impact de durabilité	2 6 8 4	20
3.- Des décisions publiques construites dans la transparence, la participation, l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste	- Information environnementale - Accès à l'expertise - Autorité de médiation - Territoires durables - Éco-responsabilité de l'État	10 6 2 14 6	38
4.- Une gouvernance d'entreprises intégrant l'environnement	- Gouvernance des entreprises, relations avec les populations - Risques environnementaux et instances internes - Éco-responsabilité, produits et services	11 6 6	23
5.- Éducation et sensibilisation, recherche et international	- Éducation et sensibilisation - Recherche et innovation - International	5 6 2	13
Total			96

#### *Les déplacements d'enjeux et de problématique*

Malgré les contraintes de temps et de formalisation de la procédure, l'impact des contributions des collègues a été significatif. Les participants, par leurs contributions écrites, puis par le soutien à l'oral de celles-ci lors des discussions générales, ont nettement déplacé le cadre pré-constitué. Le tableau ci-dessous donne de façon schématique les grandes lignes de déplacement des enjeux et les réorientations de problématique qui en ont découlé.

Tableau 70. Comparaison des axes du projet initial avec ceux du rapport final.

Dimensions	Projet initial	Synthèse finale Programmes d'action
Connaissance	<b>2.- Débattre</b> : réformer les institutions pour prendre en compte le pilier environnemental du développement durable	<b>1.- Démocratie écologique</b> - statut des partenaires env. - réforme du Conseil économique et social - stratégie nationale de développement durable validée par le parlement - commissions parlementaires développement durable - procédures du débat public - études d'impact de durabilité
Fonctionnement démocratique	<b>1.- Savoir</b> : expertise indépendante, évaluation, formation <b>3.- Décider</b> : nouvelles procédure et nouveaux indicateurs pour une gouvernance écologique <b>4.- Informer</b> : améliorer l'accès à l'information	<b>2.- Les décisions publiques</b> - production et accès à l'information - expertise, pluralisme et accès à - autorité indépendante sur l'expertise et l'alerte - territoires durables - institutions et mécanismes territoriaux - État éco-responsable
Entreprise et marché		<b>3.- Environnement et développement durable dans les entreprises et les marchés</b> - stratégie et gouvernement des entreprises - instances internes et externes de dialogue, accès à l'expertise - comportements économiques et sociaux responsables, bonnes pratiques
Divers		<b>4.- Thématiques transversales</b> - éducation et sensibilisation - la recherche - l'international

En raisonnant à partir du rapport de synthèse final et en le mettant en relation avec le projet de travail initial, trois grands déplacements sont repérables :

- La question de la *Démocratie écologique* a été priorisée. Elle développe largement le contenu du thème n° 2 – Débattre (réformer les institutions pour prendre en compte le pilier environnemental du développement durable) et inclut une partie du thème n° 1 sur les indicateurs et l'évaluation. 28 mesures sont proposées. Les aspects de réforme institutionnelle sont très importants. Elle met l'accent sur deux grands domaines : tout d'abord, la reconnaissance des partenaires environnementaux par les institutions publiques (renforcement du statut des partenaires et réforme du Conseil économique et social où ils devraient entrer) (8 mesures) ; ensuite, les conditions d'élaboration de la stratégie nationale de développement durable qui repose en partie sur une réforme institutionnelle, avec la création de commissions parlementaires spécialisées, le renforcement des procédures de consultation du public (CNDP et enquêtes publiques) ; enfin, les questions d'évaluation ex-ante et ex-post de



décisions gouvernementales sous l'angle environnemental ainsi que le développement des activités stratégiques de production de connaissance sur l'état des éco-systèmes et plus largement sur l'impact des politiques publiques (études d'impact de durabilité) (20 mesures) ;

- Le deuxième grand domaine est celui de la *Décision publique*. Il regroupe les propositions faites dans trois des domaines initiaux : Savoir, Décider, Informer. C'est le domaine qui comporte le plus de mesures proposées, soit 33. Elle sont organisées autour des cinq dimensions suivantes : – production et accès à l'information (enjeu très important qui figurait initialement comme un axe à lui seul) (10 mesures) ; – expertise, pratiques, pluralisme et accès à l'expertise (6 mesures) ; – création d'une autorité indépendante sur l'expertise et la prise en compte des alertes (2 mesures) ; – création et renforcement des institutions et mécanismes territoriaux d'élaboration de la décision publique (clarification des compétences, Agenda 21, etc.) (9 mesures) ; – État éco-responsable, c'est-à-dire prise en compte des objectifs de développement durable dans la gestion administrative (éco-bilan des équipements et des achats, révision des indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), etc.) (6 mesures) ;
- Le troisième grand domaine est celui de *l'environnement et du développement durable dans les entreprises et les marchés*. C'est une innovation très importante par rapport au schéma initial qui ne distinguait pas les actions concernant le secteur privé. La question de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) vient finalement au troisième rang des actions proposées avec 23 mesures. Elle s'organise autour de trois grands thèmes : – stratégie et gouvernement des entreprises, relations avec les populations (11 mesures) ; – instances internes et externes de dialogue, accès à l'expertise (6 mesures) ; – définitions de bonnes pratiques en vue de comportements économiques et sociaux responsables pour les services et les produits (6 mesures).

Nous reviendrons dans la dernière partie sur les jeux d'acteurs qui peuvent expliquer la place prise par certains enjeux dans les débats et les propositions finales. Pour en rester aux questions de problématisation, on peut mettre en relation l'importance prise par le troisième thème avec deux éléments. Tout d'abord, c'est le thème sur lequel les trois principales parties prenantes (ONG, Employeurs, Salariés) pouvaient le mieux dialoguer sur la base de leurs expériences antérieures. Ensuite, ce thème a pu être aisément rattaché à l'approche en termes de « gouvernance » telle que proposée par les animateurs du groupe V. Lors de la séance introductive, le vice-président (juriste universitaire) a présenté, en complément de l'État des lieux, « des éléments de cadrage » (un exposé et un document) définissant l'objet même du groupe « Démocratie écologique, institutions et gouvernance » où chacune de ces trois notions était définie. La réalisation de cette note est une initiative individuelle qui lui a semblé fondamentale pour clarifier les notions utilisées et homogénéiser le langage du groupe. Ces notions d'« Enjeux et objectifs d'une gouvernance

écologique » ont également été reprises dans l'introduction du rapport de synthèse (p. 14) et un encadré est spécifiquement consacré à la notion de la gouvernance, ce qui en fait une notion de référence pour l'ensemble de la démarche du groupe. Celle-ci est définie comme une « une méthode de gestion des affaires publiques et privées », elle « implique un équilibre entre divers acteurs sociaux » (publics, privés et civiques). Selon ce document, raisonner en ces termes, c'est « modifier les conditions d'exercice du pouvoir et obliger à revisiter la démocratie classique ». Cela conduit aussi à rechercher « la cohérence des actions prises par les divers acteurs étatiques et par les autres acteurs de la société ». La question de la coopération entre acteurs publics et privés a donc très tôt été envisagée. Elle prendra toute son ampleur avec le classement des contributions des parties prenantes qui, et c'est à souligner, s'y sont référé dans leur ensemble (les ONG n'étant pas en reste) comme nous le détaillerons dans la section suivante. À différents moments, le rapport de synthèse final rappelle que le développement durable n'est pas seulement une affaire de politique publique et que les acteurs privés y ont leur part, tant en fonction des incitations qui leur sont adressées de prendre en compte ces objectifs, qu'en fonction de leurs engagements volontaires en termes d'éco-responsabilité. La composition du groupe et le mode de travail ont eu ici un effet décisif sur l'introduction et la place prise par les enjeux liés au secteur productif.

Enfin, notons que certains des thèmes initiaux n'ont pas connu le même succès. C'est en particulier le cas pour les questions de « Formation » qui figuraient au départ dans le thème « Savoir ». Il se retrouve dans les « Thématiques transversales », sous l'intitulé « Éducation et sensibilisation » (5 mesures), aux côtés de la recherche (6 mesures) et des questions internationales (2 mesures). Paradoxalement, dans les propositions le thème n° 14 « Éducation, formation » était très important, il venait au deuxième rang en nombre de mesures. Le temps consacré à ces questions a été très bref et elles sont restées en mineure des délibérations.

#### *3.2.4.3.3 Construction des accords et lignes de clivage*

Dans cette section, nous allons essayer de reconstituer à partir de quelques exemples comment se sont confrontés les points de vue et construits les accords. La matière initiale du groupe (outre les documents et « L'État des lieux » préparés par les animateurs du groupe V), était riche de plus de neuf cents propositions formulées par

les membres. Les propositions d'organisation du rapport faites par les rapporteurs ont été élaborées selon trois critères. Tout d'abord ont été sélectionnées les mesures qui avaient le plus de « caractère structurant », c'est-à-dire celles qui offraient le plus de « possibilité [...] d'y intégrer des ensembles cohérents de propositions ». Ensuite, parmi celles-ci, ont été retenues les mesures dont « le caractère opérationnel semblait le plus fort ». Enfin, celles qui « semblaient recueillir le plus d'écho » dans le groupe.

L'analyse diachronique faite dans la partie précédente montre l'importance des contributions des membres du groupe par rapport au cadrage initial. Les innovations (responsabilité sociale des entreprises) et les déplacements observés (en particulier le compactage autour du thème « Décision publique » de trois des quatre thèmes initiaux) sont le produit de trois facteurs : tout d'abord, les contributions écrites formulées sous forme de fiche ou de note par les membres ; le travail progressif de classification et d'agrégation effectué par le secrétariat et les responsables du groupe et qui était présenté en début de séance comme un pré-rapport servant de base aux discussions ; enfin, l'argumentation orale en séance qui permettait aux membres de donner du poids à leurs propositions, de demander si besoin la réintroduction d'un thème non repris, mais aussi de discuter une proposition, voire de la réfuter. Faute d'enregistrement ou de compte rendu précis des débats, il est difficile de rendre compte, point par point, du déroulement des échanges. L'argumentation en séance permettait aux membres de donner du poids à leurs propositions, de demander la réintroduction d'un thème non repris, de discuter une proposition, voire de la réfuter. Les choix ont été itératifs, progressivement stabilisés et validés : « On nous recadrerait bien à chaque fois. Aujourd'hui on va parler de ça, c'est tel aspect des choses. [...] C'était bien organisé. Cela ne veut pas dire qu'on ne pouvait pas dire ce qu'on voulait. » (ONG). De l'avis général, les échanges ont été très peu conflictuels, chacun des représentants des collèges intervenait sur la base de ses compétences en fonction des opportunités offertes par l'avancement. Un membre (syndicaliste) formule ainsi son observation du processus : « Chacun avait sa crédibilité. [...] Il n'y avait jamais de vrais contradicteurs, chacun montait au créneau à son tour. ». La désignation dans un collègue et la participation au travail du groupe semblent avoir été des facteurs de confiance réciproques. Cela a constitué un facteur de confiance réciproque : « On s'écoute, on s'invective pas, ce n'est pas une réunion politique avec des noms d'oiseaux. [...] C'est pas forcément le consensus. On se répond argument par

argument. » (ONG). Un autre confirme (État) : « Les gens étaient là et participaient à la démarche parce qu'ils considéraient que c'était important. Ils étaient dans un état d'esprit positif. » Le contexte créé par la pluralité des parties prenantes et la possibilité d'expression incitaient à un compromis. Cela a été particulièrement sensible pour le sous-groupe des ONG, puissance invitante, certes, mais non dominatrice. Un expert public habitué à se confronter à eux déclare : « Les écolos, leur fond de commerce, c'est de prendre des sujets sur lesquels ils peuvent indéfiniment refuser les compromis. Là, ils étaient obligés d'en faire. [...] Tout le monde devait se positionner sur l'ensemble des sujets, pas seulement sur les siens ». Mais la production finale ne peut être résumée à l'assemblage d'un puzzle. Des points de vue collectifs ont bien été construits. C'est ce que nous montrerons pour finir à partir de quelques exemples indicatifs de la façon dont se sont formées des alliances ponctuelles selon les sujets traités. Un trait est sans doute à souligner : il n'y a pas eu dans le groupe V de soutien systématique d'un collègue à l'égard d'un autre. Les accords ont toujours été thématiques et, si des échanges ont eu lieu, ils n'ont jamais conduit à la création de fronts stables qui auraient pu être des facteurs de conflits. Ainsi, une alliance permanente aurait été envisageable entre le collègue Associatif et celui des Salariés, nous montrerons que même si ces deux sous-groupes étaient souvent en accord, des divergences fortes ont été maintenues sur certains points.

Le plus explicite est sans doute de partir de deux situations, l'une où un consensus a été trouvé progressivement (RSE des entreprises) et l'autre où des divergences ont conduit à écarter une partie des propositions (protection des lanceurs d'alerte).

La question de *la responsabilité sociale et environnementale des entreprises* est, nous l'avons vu, un apport typique du travail du groupe. Son introduction relativement inattendue et la place conséquente qu'elle a prise, tant dans les débats du groupe que dans le rapport final, peuvent s'expliquer par la conjonction de trois facteurs convergents et concernant des acteurs positionnés de façon différente :

- Tout d'abord, les sujets liés aux entreprises dominent massivement les propositions formulées par les participants. Le thème n° 7 « Les entreprises » regroupe dix pages de mesures (soit plus de cent cinquante<sup>625</sup>). Il a été organisé

---

<sup>625</sup> Leur quantification plus précise est délicate car certaines mesures sont déclinées en sous-mesures souvent hétérogènes.

en huit sous-thèmes : 1.- assurer la représentation environnementale dans les entreprises et son expression ; 2.- renforcer la loi Nouvelles réglementations économiques (NRE)<sup>626</sup> et promouvoir des indicateurs de développement durable pour les entreprises ; 3.- développer un cadre de responsabilité sociale et environnementale des entreprises ; 4.- intégration des ONG de l'environnement dans le paritarisme des comités d'entreprise ; 5.- intégration d'une compétence dans les entreprises Comité hygiène et sécurité (CHSCT) ; 6.- encourager les entreprises à respecter l'environnement (promotion de l'écologie industrielle, des labels – c'est de loin la rubrique la plus fournie avec de l'ordre de soixante-dix mesures) ; 7.- simplifier le droit de l'environnement s'appliquant aux entreprises ; 8.- promouvoir le management environnemental. Pour montrer l'importance de cette thématique dans les contributions du groupe, on peut ajouter que le chapitre qui suit « Entreprises » porte sur « l'information sur les produits », il comporte une section consacrée aux écolabels et à l'étiquetage, sujet qui fait aussi des entreprises les acteurs principaux<sup>627</sup>.

De ces constats on peut tirer deux points d'analyse. Tout d'abord, même si le Grenelle se veut « de l'environnement », il paraît évident dans l'esprit de beaucoup de participants que l'enjeu est ici le développement durable et que le pilier économique de cette approche tient un rôle majeur dans les perceptions communes. On trouve là un élément de confirmation des analyses qui considèrent que le déplacement des approches environnementales vers celles de développement durable traduit l'imposition des catégories économiques sur les perspectives de développement<sup>628</sup>.

- Ensuite, et cela ne fait que renforcer le point précédent, il faut souligner à quel point quatre collèges sur cinq (les collectivités locales ont eu une très faible participation sur le sujet) ont contribué à nourrir cette perspective par leurs propositions. C'est aussi bien le cas des ONG (en particulier celles à forte internationalisation comme le WWF, mais aussi Alliance pour la planète et la Fondation Nicolas Hulot promoteurs du Grenelle) que des syndicats, des experts (collège État) et finalement dans une moindre mesure du collège Employeurs. Peu disert sur le sujet dans leurs premières propositions, durant l'été ils ont enrichi leur argumentaire et fait des propositions nouvelles. Certes, les propositions formulées par les uns et les autres ne sont pas convergentes : les trois premiers mettent l'accent sur un renforcement des obligations RSE, sur une révision dans ce sens de la loi NRE et sur une ouverture des dispositifs de concertation propres aux entreprises aux groupes environnementaux et représentants des citoyens, alors que les représentants des entreprises mettent plutôt l'accent sur les actions volontaires, l'autorégulation et les labels. Cependant, tous se sont accordés pour donner à la « gouvernance d'entreprise » un rôle important, quitte à en promouvoir des conceptions divergentes.
- Enfin, la présidence du groupe par Nicole Notat, longtemps syndicaliste CFTD et aujourd'hui très mobilisée sur la notation sociale et environnementale des entreprises, n'est pas indifférente à cette dynamique. En effet, elle est responsable depuis 2002 d'un bureau d'étude Vigeo (société européenne

---

<sup>626</sup> Adoptée le 15 mai 2001 et applicable dès l'exercice 2002. Son article 116 prévoit pour les sociétés cotées un reporting dans le rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire sur « la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ». Un décret est venu préciser ces obligations n° 221, 20 février 2002 en demandant que soit fournies des informations sur les mesures prises pour renforcer l'efficacité énergétique, limiter les rejets et atteintes à l'équilibre écologique, les démarches de certification.

<sup>627</sup> Outre une section consacrée au rôle informatif des médias et au contrôle de la publicité.

<sup>628</sup> Bertrand Méheust, *La Politique de l'oxymore, op. cit.* ; Yannick Rumpala, *Régulation publique et environnement, questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.

d'évaluation des performances sociales et environnementales des entreprises RSE) qui a intégré l'agence ARESE, première agence de notation sociale en France. Forte de sa longue expérience de la conduite des négociations, Nicole Notat a mené de façon peu directive le travail du groupe et on ne saurait lui attribuer des pressions quelconques sur l'attention portée collectivement aux questions liées à l'entreprise. Mais sa présence peut avoir renforcé la légitimité de ces thématiques pour les membres du groupe en en faisant une sorte d'attente implicite. Son influence peut aussi s'être exercée dans le renforcement des choix faits par le secrétariat en relation avec elle et le vice-président qui a conduit dès début septembre (à mi-parcours) à autonomiser cette thématique non explicitée initialement. Mais, une fois encore, le bilan quantitatif des contributions des participants montre que c'était d'entrée de jeu une thématique très partagée.

La dynamique des relations entre acteurs peut également être observée à partir de situations dans lesquelles le consensus n'a pas pu être réalisé, ce qui a exclu certaines propositions de la synthèse finale ou a débouché sur un compromis. Nous prendrons l'exemple des « lanceurs d'alerte » (*whistle-blowers*<sup>629</sup>) qui illustre ces deux cas de figure. Le lanceur d'alerte est un employé (ou ex-employé) d'une entreprise ou d'une agence gouvernementale qui signale une « mauvaise conduite » à une autorité susceptible d'agir en faveur de la protection de la collectivité. La transgression concernée recouvre les violations de lois et règlements et/ou une menace directe sur l'intérêt général telle qu'une fraude, la corruption ou une menace sur la santé et/ou la sécurité des hommes. Les ONG et les syndicats soutenus par quelques experts se sont accordés pour formuler une proposition demandant un statut pour les lanceurs d'alerte afin, d'une part, de les protéger contre des mesures de rétorsion et d'autre part d'inciter les citoyens à la révélation d'actes déviants ou menaçants<sup>630</sup>. La proposition est catégorisée dans le thème n° 1 très vaste « Droit de l'environnement » (annexe du rapport p. 47). Cependant et malgré des tentatives réitérées, la proposition rencontre de nombreuses oppositions. Celle, en première ligne, des Employeurs qui craignent d'inciter ainsi à des dénonciations abusives et

---

<sup>629</sup> Mary Bernstein et James Jasper, "Interests and Credibility: Whistleblowers in Technological Conflicts", *Social Science Information*, n° 35, 1996, p. 565-589 ; Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les Sombres Précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, EHESS, 1996 ; Sébastien Schehr, « L'alerte comme forme de déviance : les lanceurs d'alerte entre dénonciation et trahison », *Déviance et société*, 32 (2), 2008/2, p. 149-162.

<sup>630</sup> Aux États-Unis, le "Whistleblower Protection Act Information" du 30 janvier 2004, revu le 3 mai 2007, prévoit une telle protection pour les agents de l'État fédéral. Le traitement des divulgations est pris en charge par deux entités conjointes. L'*Office of Special Counsel* (OSC) est chargé principalement de la réception des divulgations, ainsi que des poursuites et des recours contre les représailles. De son côté le *Merit System Protection Board* (MSPB) est responsable de l'exécution des mesures correctives fixées par l'OSC ; il s'occupe aussi de l'arbitrage et des recours judiciaires contre les décisions de l'OSC. Également : Christine Noiville et Marie-Angèle Hermitte, « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures, Sciences, Sociétés*, n° 14, 2006, p. 269-277.

d'ouvrir la porte à des règlements de compte internes. Mais plusieurs experts et différents membres soulèvent aussi la difficulté d'opérationnaliser un tel dispositif, faute de pouvoir en délimiter précisément les objets et de trouver des procédures adéquates<sup>631</sup> : « Comment s'assurer par exemple que les signaux d'alerte soient suffisamment pris en considération sans faire proliférer les fausses alertes et risquer leur capture par des intérêts se réclamant abusivement de l'intérêt général ? Face à la difficulté de la tâche, il faut admettre que les solutions trouvées ne peuvent être parfaites, ce qui explique que la proposition pour un statut du "donneur d'alerte" par les ONG n'ait pas recueilli l'aval de tous les autres collègues. » (Rapport final, p. 32). L'idée n'a pas pour autant disparu, elle a été reprise plus tard de façon argumentée dans le rapport demandé à l'ex-ministre de l'Environnement Corinne Lepage sur « L'information environnementale » et déposé en juin 2008<sup>632</sup>.

Une deuxième revendication portée par les seules ONG est formulée dans le cadre du thème n° 7 « Entreprise ». Elles souhaitent que les ONG soient intégrées dans le paritarisme des comités d'entreprise et qu'une compétence environnementale soit reconnue à ces comités ainsi qu'à ceux qui traitent d'hygiène et sécurité (CHSCT). Sur ces points, l'alliance avec les syndicats n'a pas été possible et ceux-ci entendent bien conserver leur monopole aussi bien interne (définition et suivi de la stratégie environnementale de l'entreprise), qu'externe (interface avec les populations proches des sites industriels pour l'information et la gestion des risques). Les lacunes bien connues de l'action des syndicats (longtemps productivistes) en ces matières ne sont évoquées que de façon euphémisée. Cependant l'accident AZF sert souvent d'exemple pour nuancer les arguments. Le collègue Employeurs s'oppose également à l'entrée de représentants tiers dans les comités d'entreprise et les CHSCT, mais habilement, il laisse surtout les syndicats s'exprimer sur ces points. Il donne son accord à une révision de « la gouvernance de l'information environnementale dans l'entreprise » qui passe par l'élargissement des missions des comités aux risques générés par l'entreprise « pour ses travailleurs et ses riverains ». Un petit compromis est alors trouvé qui fait entrer par la fenêtre le statut du « lanceur d'alerte » écarté précédemment. Tout d'abord l'entrée des ONG est écartée : « Au sein des instances internes, la création d'un second collège réservé aux ONG et associations de

<sup>631</sup> Un statut protecteur existe en France en matière de révélation de la corruption, il est prévu par la loi du 13 novembre 2007. Il n'a pas été évoqué dans le groupe, mais figure dans le rapport Lepage.

<sup>632</sup> Cf *supra* en fin de chapitre p. 33.

l'environnement représentatives [...] est écartée par les autres collègues qui sont attachés à maintenir la distinction entre ce qui relève des institutions représentatives des salariés, de l'entreprise et du dialogue social, et les lieux de dialogue plus ouverts évoqués précédemment. » Cependant, six mesures sont proposées portant sur l'introduction de l'environnement et du développement durable « comme des missions des CHSCT et des CE » : l'association des instances de représentation à l'élaboration des rapports annuels de développement durable ; la création de commissions développement durable au sein de ces instances doit être encouragée ; l'accès facilité à l'expertise pour les comités ; mise en place par les entreprises « de relations de dialogue, ouvertes aux salariés, aux riverains, aux collectivités locales, aux associations et aux services de l'État » sur les thèmes du risque et de l'environnement. Enfin, une petite gratification indirecte est offerte aux ONG : « l'organisation d'un cadre procédural de traitement des alertes au sein de l'entreprise, dans des conditions protégeant le donneur d'alerte ». Ainsi est trouvé un compromis qui fait apparaître, pour la première fois (à défaut d'un statut) une procédure de protection du lanceur d'alerte, mais le bénéfice reste limité aux salariés et aux alertes générées sur le lieu de travail.

Pour achever cette partie, il faut finalement s'intéresser au collègue dont nous avons le moins parlé, celui des collectivités locales. Nous avons présenté dans la 1<sup>ère</sup> partie sa composition qui montre que la composition de sous-groupe était d'un assez haut niveau<sup>633</sup>. Comme le collègue État, ce groupe semblait moins organisé que les trois autres et il a produit plus lentement que les autres ses propositions. Cependant, ses préoccupations constituent une thématique de l'Annexe du rapport final (n° 5, Les collectivités locales et DOM/TOM). D'autres collègues y ont contribué (experts et ONG surtout). Elle est assez développée (une cinquantaine de mesures) et organisée autour des thèmes suivants : 1.- modalités de consultation du public dans la décision territoriale, 2.- mise en cohérence des niveaux de planification territoriale, 3.- qualité de la décision territoriale, 4.- démocratie écologique des territoires, 5.- Agenda 21 locaux, 6.- Organisation de systèmes d'information partagés, 7.- lutte contre l'étalement urbain, 8.- contrôle de légalité des documents d'urbanisme, 8.- intégration dans le processus communautaire, 9.- spécificités DOM/TOM. Comme nous l'avons

---

<sup>633</sup> Les différents niveaux de responsabilité territoriale sont représentés : 1 maire, 1 président d'une Communauté de communes, 1 vice-président d'un conseil général, 1 vice-président d'un conseil régional, 2 sénateurs, 1 député.



indiqué plus haut, les collectivités locales tiennent un rôle croissant dans la mise en œuvre concrète des politiques de développement durable. C'est pourquoi les enjeux sur le suivi de l'état des éco-systèmes d'un côté et celui de la participation du public aux décisions locales d'aménagement et de protection sont centraux pour ces acteurs<sup>634</sup>. C'est donc logiquement que les questions de « Territoires durables » (institutions et décisions territoriales) ont été placées dans la deuxième partie du rapport « Décisions publiques », forte de 14 propositions, ce qui en fait le sous-thème le plus important (cf. *supra* tableau 69) du domaine.

Mais une montée en puissance et en visibilité du collège collectivités locales intervient surtout dans la dernière partie du processus lors des tables rondes qui avaient pour finalité de fixer les priorités de la première loi-cadre Grenelle I. Une nouvelle recomposition des propositions du groupe V est opérée, et cette fois l'action des collectivités locales prend une place plus grande. Ce qui peut être attribué à la venue en séance d'élus nationaux jusque-là absents le plus souvent. Des six priorités retenues, la troisième devient celle des « collectivités territoriales : des acteurs essentiels de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement durable ». Elle est de très loin la plus développée (deux pages, contre quelques paragraphes pour toutes les autres – cf. tableau 71). Surtout, une mesure non débattue antérieurement apparaît : une « Conférence des élus » qui aurait un rôle consultatif complémentaire au CES pour la définition de la stratégie nationale de développement durable et l'élaboration des différents plans (émissions de GES, biodiversité, espaces naturels, etc.). À terme, elle pourrait même se substituer à la Commission nationale de développement durable (CNDD) (« La question du devenir de la CNDD est posée » indique le rapport). Ainsi dans le round final, le collège qui avait eu le rôle le plus discret durant les phases initiales voit sa position considérablement renforcée. Cette dynamique peut être interprétée comme une évolution de la concertation du Grenelle d'une phase de « dynamique des parties prenantes » à une phase de « dynamique politique ». C'est-à-dire, d'une part, une phase pré-législative (ce sont les assemblées qui effectueront les choix finaux dans les propositions du Grenelle). D'autre part, parce que, concrètement, ce sont les acteurs locaux qui tiennent aujourd'hui un rôle central non seulement dans la mise en œuvre des politiques nationales, mais aussi par la conduite de programmes territoriaux très importants définis et financés par eux.

---

<sup>634</sup> *Op. cit.*, note 27.

Tableau 71. Comparaison des axes principaux du Projet initial, du Rapport de synthèse et du Rapport des tables rondes

Projet initial	Synthèse finale Programmes d'action	Tables rondes Priorités pour Grenelle I
<b>2.- Débattre</b> : réformer les institutions pour prendre en compte le pilier environnemental du développement durable	<b>1.- Démocratie écologique</b> - statut des partenaires env. - réforme du Conseil économique et social - stratégie nationale de développement durable validée par le parlement - commissions parlementaires développement durable - procédures du débat public - études d'impact de durabilité	<b>1.- La reconnaissance des partenaires environnementaux</b> <b>2.- Une stratégie nationale de développement durable</b> validée par un Parlement intégrant davantage la dimension environnementale et le développement durable
<b>1.- Savoir</b> : expertise indépendante, évaluation, formation <b>3.- Décider</b> : nouvelles procédure et nouveaux indicateurs pour une gouvernance écologique <b>4.- Informer</b> : améliorer l'accès à l'information	<b>2.- Les décisions publiques</b> - production et accès à l'information - expertise, pluralisme et accès à l'expertise et l'alerte - territoires durables - institutions et mécanismes territoriaux - État éco-responsable	<b>3.- Collectivités territoriales</b> : des acteurs essentiels de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement durable <b>4.- Des pouvoirs publics exemplaires</b> <b>5.- Des décisions publiques</b> s'inscrivant dans la perspective d'un développement durable
	<b>3.- Environnement et développement durable dans les entreprises et les marchés</b> - stratégie et gouvernement des entreprises - instances internes et externes de dialogue, accès à l'expertise - comportements économiques et sociaux responsables, bonnes pratiques	<b>6.- Une gouvernance écologique pour les acteurs économiques et sociaux</b>
	<b>4.- Thématiques transversales</b> - éducation et sensibilisation - la recherche - l'international	<b>7.- Information des citoyens et des consommateurs</b> <b>8.- Impulser les évolutions nécessaires en Europe et à l'international</b>

#### 3.2.4.3.4 Suites et débordements des travaux du Groupe V

Une des critiques adressées au processus de Grenelle est l'écart qui a été observé entre les propositions formulées et les décisions ultérieures. Les approfondissements sur certains secteurs effectués au cours de cette recherche (déchets, construction et isolation thermique<sup>635</sup>) permettent de préciser les effets de la concertation et le degré de concrétisation des mesures envisagées. Cette question très large reçoit aussi quelques éléments de réponse par l'observation des suites des travaux du Groupe V. Ces matériaux sont d'autant plus intéressants qu'ils montrent les effets de réseau qui accompagnent les prises de décision, ainsi que les possibilités de débordements. Nous prendrons trois exemples : la réforme du Conseil économique

<sup>635</sup> Cf. sections ultérieures.

et social, les rapports commandés à Corinne Lepage, enfin, la modification des critères d'agrément des associations.

Nous avons vu précédemment qu'une des premières recommandations du Groupe V en matière de « Démocratie écologique » portait sur la reconnaissance des partenaires environnementaux. Celle-ci devait se concrétiser par la réforme du Conseil économique et social (CES) afin de permettre l'entrée de représentants des associations environnementales. Ces dernières avaient fait de cet enjeu un point central dans les revendications qu'elles ont exprimé tout au long des travaux du groupe V. Cette réforme nécessitait cependant une réforme constitutionnelle, procédure toujours délicate à conduire. Mais une opportunité va se présenter avec la mise en place en juillet 2007 d'une commission de révision présidée par Edouard Balladur afin de préparer une réforme institutionnelle. Parallèlement aux contacts officiels établis par le cabinet du ministre, la présidente du groupe (Nicole Notat) et le vice-président (Michel Prieur) décident d'activer les contacts personnels dont ils disposent au sein de la commission Balladur. Ils en rendront compte lors d'une des réunions de suivi du groupe V le 28 septembre 2008. La proposition de réforme du Conseil économique et social en Conseil économique social et environnemental (CESE) figurera ainsi dans le rapport Balladur conclusif du 29 octobre 2007 et constituera peu après le Titre XI de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Une des questions que les travaux du groupe V a abordé sans l'approfondir concerne les questions d'expertise : les conditions d'indépendance, l'organisation d'une expertise plurielle et les possibilités d'accès aux demandes d'expertise et à ses analyses. Une mission a été confiée à l'avocate et ancienne ministre Corinne Lepage. Nous n'avons pu reconstituer les conditions de formulation de cette commande faite par le cabinet de Jean-Louis Borloo<sup>636</sup>. Deux rapports seront rendus en 2008 dont l'intitulé très général est très proche de celui du Groupe V. Ils présentent des analyses et formulent des recommandations sur deux questions plus précises. Le premier rapport (février 2008) traite essentiellement de l'expertise : assurer les conditions de

---

<sup>636</sup> La mission est composée de 25 membres (dont la présidente Corinne Lepage et le rapporteur Stéphane Hoyneck, conseiller d'État). Elle ne reprend pas les principes de la gouvernance à cinq du Grenelle. Les personnalités présentes sont surtout des experts dont des juristes, scientifiques et spécialistes européens des questions environnementales.

la transparence ; promouvoir une approche systématique, pluraliste et contradictoire de l'expertise ; donner un statut aux experts ; étendre le champ de l'expertise aux impacts socio-économiques et prendre en compte les apports des sciences sociales ; création d'une Haute autorité de l'expertise ; proposer une Agence européenne de l'expertise, révision des règles en matière d'évaluation des risques (transparence des nominations, des votes, des rémunérations, contrôle de la qualité des données) ; réalisation d'un code de déontologie ; ensemble de propositions spécifiques s'agissant de l'expertise en matière d'OGM et de nanotechnologies.

Le second rapport Lepage (juin 2008) est plus diversifié. Il traite de trois domaines : l'information environnementale, l'expertise (complément du premier rapport) et la responsabilité. Tout d'abord, l'information environnementale : renforcement des obligations d'information des pouvoirs publics ; création d'une obligation de communication de tous les documents achevés ; élargissement des données mises à disposition du public et facilitation de l'accès ; limitation des secrets industriels et du secret défense ; réforme de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (composition, pouvoir décisionnel, création d'une police administrative et d'une procédure de référé-communication) ; protection des lanceurs d'alerte et extension de la liberté d'expression en matière environnementale ; renforcer l'information des consommateurs. Ensuite des compléments sont donnés au premier rapport pour ce qui concerne l'expertise : renforcement des pouvoirs des ONG dans la commande d'expertise, obligation d'expertise pour les entreprises, responsabilité des experts (rémunération et déclaration d'intérêts), organisation d'une expertise pluraliste et ouverte à la société civile, organisation d'une Haute autorité de l'expertise (composition, mission, pouvoirs et saisine). Enfin, questions de responsabilité : responsabilité pénale (création d'un délit spécifique d'atteinte à l'environnement et d'un délit de mise en danger d'autrui d'origine sanitaire ou environnementale, instauration de peines et de dommages et intérêts), responsabilité civile (faute ayant causé un dommage environnemental, responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales), responsabilité sociale et environnementale, responsabilité administrative, accès à la justice.

Un troisième prolongement aux travaux du groupe V a été accompli dans le cadre du Comop n° 24 « « Institutions et représentativité des acteurs » animé par

Bernard Pancher (député<sup>637</sup>). Une première partie décline l'organisation d'une « démocratie écologique à toutes les échelles du territoire ». Au-delà de la composition des instances et de l'entrée des acteurs environnementaux dans les lieux de concertation, le rapport formule un ensemble de recommandations pour une meilleure articulation de la concertation et de la décision. Pour l'échelon national est précisé le rôle du CESE dans la préparation des décisions gouvernementales et la stratégie nationale de développement durable (SNDD). Une réflexion de même type est développée pour le niveau régional (CESER), et pour l'échelon local (conseils de développement). La seconde partie du rapport propose de mieux assurer « Des acteurs environnementaux représentatifs ». Ses propositions se situent en continuité d'un des axes de proposition du groupe V « reconnaissance des acteurs environnementaux ». Le rapport Pancher distingue trois types de situation : les associations 1901, les fondations et associations dites « usagers de la nature » (concernant les chasseurs et les pêcheurs). Puis il définit des critères d'éligibilité, communs aux trois groupes (ancienneté, activité effective, fonctionnement interne, nombre de cotisants, transparence et indépendance) et quelques critères complémentaires spécifiques à chacun des trois groupes.

Les deux lois Grenelle comportent des dispositions relatives aux conditions de représentation aux acteurs environnementaux : la loi Grenelle I article 49 : « les associations et fondations œuvrant pour l'environnement bénéficient d'un régime nouveau de droits et de devoirs lorsqu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétences et d'expertise ». La loi Grenelle II article 249 complète l'article L. 141 du Code l'environnement qui organise l'agrément des associations. Un alinéa 3 précise les types d'association pouvant participer à des instances consultatives et précise qu'elles « doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'État eu égard à leur représentativité ». Celui-ci est paru le 12 juillet 2011 (n° 2011-832) accompagné de deux arrêtés de la même date. Mais, à peine publiés, ces textes suscitent un tollé de la part de certaines associations. Le point le plus contesté est celui du nombre de membres en fonction du ressort géographique du groupement (2 000 pour les

---

<sup>637</sup> Le groupe est mis en place le 27 février 2008 sur mandat du Premier ministre. Il est composé 1 président et de 2 rapporteurs (venant du MEEDDAT), 4 élus nationaux, 7 représentants des ONG, 5 représentants des syndicats, 4 représentants des ministères. Le groupe auditionnera plus de 80 personnes et groupements.

associations, 5 000 donateurs pour les fondations). Selon le porte-parole de FNE : « Il s'agit d'une réforme indispensable qui permettra de mettre en valeur les associations ou fédérations d'associations qui œuvrent réellement pour l'intérêt général. Espérons que les fausses associations constituées à des fins uniquement politiques ou financières soient progressivement mises hors-jeu. » La mobilisation est déclenchée par un groupe d'une trentaine d'associations de petite taille mais ayant une expertise pointue dans certains domaines (Écologie sans frontières, CNIID, Inf'Ogm, Générations futures, CRIIRAD, CRIIMEN, Réseau santé environnement, Fondation Sciences citoyennes, Robin des bois, etc.). Elles ne peuvent quantitativement correspondre aux critères quantitatifs retenus et, par contre-coup, ne pourraient plus participer aux instances officielles (consultatives ou décisionnelles). Corinne Lepage les soutient estimant ces textes « liberticides au regard de la liberté d'association ou plus précisément du droit des associations à se faire entendre<sup>638</sup> ». Dans sa réponse, la ministre Nathalie Kosciusko-Morizet rappelle que le décret incriminé est la « traduction stricte d'un engagement du Grenelle et qu'il a d'ailleurs fait l'objet d'une très large concertation avec les ONG du Grenelle ».

Ainsi, lorsqu'on se propose de cerner les effets à moyen terme du travail de concertation du Grenelle, on se trouve confronté à un ensemble d'impacts assez hétérogènes allant des situations les plus formalisées (une réforme constitutionnelle) aux plus informelles (rapport d'expert sans suite avérée). Tout d'abord, une réforme institutionnelle importante exigeant un processus de décision complexe a abouti avec la transformation du CES en CESE au niveau national et régional. Ensuite, une consultation à l'objet très large a été commandée à une personnalité experte sans que, pour l'instant, il n'y ait eu de suites données à ses nombreuses propositions. Enfin, un cas intéressant se présente avec la question de la réforme de la représentation des associations. Un Comop a suivi la phase initiale du Grenelle. Le rapport a conduit à l'inscription de dispositions dans les lois Grenelle I et II. L'administration du MEEDDAT les a opérationnalisées par un décret et des arrêtés dans un temps relativement court. Mais toutes ces garanties cumulées n'ont pas empêché le développement d'une contestation sur le choix des mesures. Sur ce plan, la concertation est demeurée insuffisante pour prévenir les conflits, en particulier avec les acteurs qui n'avaient pas été directement impliqués dans la concertation. Si « le

---

<sup>638</sup> Rue 89 le 19 juillet 2012.

Grenelle » peut légitimement servir de bouclier pour les décisions du ministère, il ne constitue pas une justification absolue. Sa robustesse sera aussi à évaluer dans le temps.

#### 3.2.4.4 Conclusion

De cette analyse pragmatique s'attachant aux contributions d'acteurs différenciés et à leurs ajustements, on peut retirer trois éléments de conclusion qui s'inscrivent dans une réflexion plus large sur l'action publique :

- Tout d'abord, une approche empirique qui s'attache aux pratiques et à ce qu'elles produisent permet de mieux situer les spécificités d'une concertation comme le Grenelle et de caractériser sa part de continuité et celle d'originalité par rapport à d'autres formes déjà observées. L'attention portée sur la matérialité du dispositif et sur ses effets sur le travail collectif des acteurs, dits « parties prenantes », est riche d'enseignements sur les prises de décision basées sur la coopération d'acteurs hétérogènes. La méthodologie utilisée dans le cas présent (un pré-cadrage, le recueil très ouvert de contributions synthétiques, des ajustements progressifs et discutés) ont eu, au moins, trois conséquences principales. D'une part, la cohésion du collectif a été obtenue et, surtout, elle a tenu dans le temps sans dissidence, cela malgré des conditions de préparation aléatoires et des contraintes de temps très fortes. De plus, le mode de pilotage du groupe a laissé une assez grande possibilité d'expression des membres, un relatif équilibre entre eux et le maintien d'objectifs pragmatiques en forme de définition de questions prioritaires à traiter. D'autre part, sur le plan cognitif, cette démarche a permis une investigation assez approfondie des thèmes proposés, mais elle a aussi laissé la place à des investissements propres au groupe comme en matière de gouvernance d'entreprise ou de conférence des élus, thématiques plutôt inattendues *a priori*.

- Ensuite, l'observation des actions pour elles-mêmes (et non comme facteurs illustratifs de schémas généraux et abstraits) montre que les interactions entre acteurs et les espaces d'accord et de désaccord qui en ont résulté ont beaucoup plus été créés dans l'action qu'ils n'existaient *a priori* en tant que répertoire de propositions et auraient, donc, été prévisibles. Ainsi, les alliances ponctuelles et différenciées entre collègues à propos des « lanceurs d'alerte » montrent à quel point la construction d'équivalences est un processus nuancé. La stabilisation d'accords reste dépendante

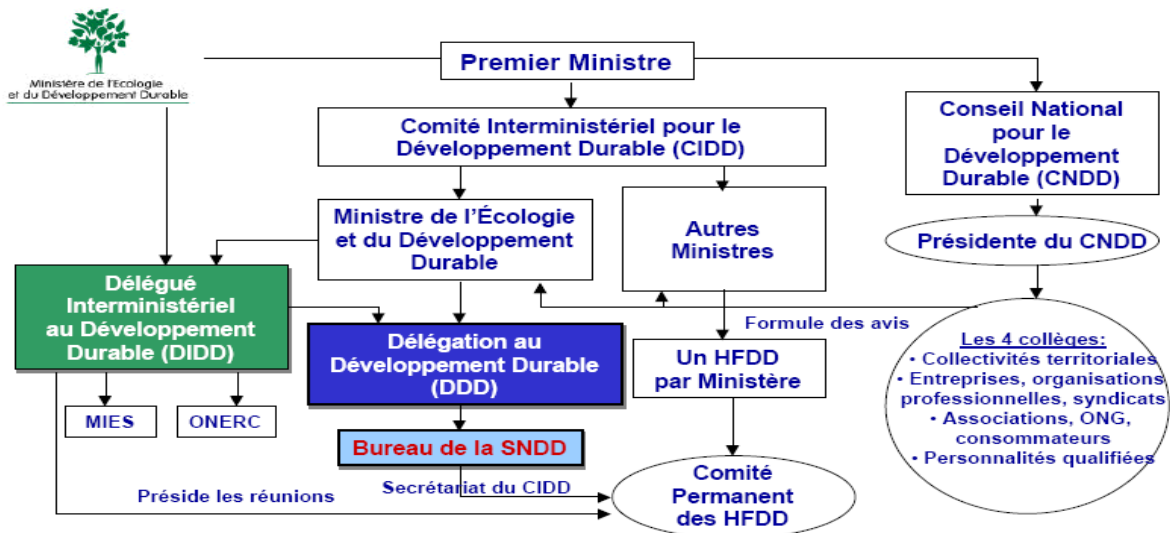
de multiples facteurs et, pour des enjeux que l'on peut hâtivement considérer comme proches, les acteurs peuvent objecter des différences aux effets immédiats. Mais, dans un sens différent, la construction d'un consensus sur la gouvernance industrielle et l'importance prise par les propositions relevant de la dimension économique du développement durable montre que les acteurs n'opèrent pas dans un *vacuum social*, hors de tout repère. Ils performant plus qu'ils ne créent. Des références et des catégories générales sont aussi à l'œuvre et elles se retrouvent dans les positions prises par des acteurs a priori très distants les uns des autres. Les acteurs sont originaux dans leurs performances, mais celles-ci restent en grande partie cadrées par un ensemble de normes et de valeurs plus englobantes.

- Enfin, on peut s'interroger sur la robustesse du processus et sur ses effets à moyen terme. Comme l'a bien formulé un élu, « tout ce bouillonnement d'idées ne cadre pas avec le fonctionnement institutionnel classique de la France [...] l'atterrissage sera compliqué » (Jérôme Bignon, UMP). La question n'est pas ici de savoir quelle est la proportion des 268 mesures devenues *in fine* « engagements » qui seront 1 - formalisées dans les textes Grenelle 1 et 2, et surtout, 2 - mise en œuvre de façon opérationnelle. Ce type d'évaluation classique ne relève pas de la perspective pragmatique adoptée ici. Nous poserons la question différemment en nous demandant qu'elle est la solidité du collectif constitué par un groupe tel que le groupe V du Grenelle ? Quelles ressources ont acquis les acteurs, quelles alliances sont susceptibles de survivre à la concertation ? La question se pose en particulier pour les ONG qui ont tenu dans le processus une place centrale. Quelle utilisation peuvent-elles faire du capital de compétence et de légitimité acquis ? Si les ONG ont été le principal appui extérieur du processus politique, leur capacité à maintenir la pression dans la durée reste à prouver. Et l'accès direct que Nicolas Hulot a eu pendant une période au président de la République n'a pas été pour autant un atout stable et suffisant. Nous l'avons dit, une rupture de quelques jours (mi-décembre 2007) est déjà intervenue entre le collectif l'Alliance pour la planète et le ministère de Jean-Louis Borloo. L'alliance avec le collègue des partenaires sociaux ne semble pas avoir perduré, à l'exception d'un partenariat entre FNE et la CFDT, mais il n'a pas pour l'instant eu de véritable visibilité. La volonté des ONG d'obtenir une reconnaissance institutionnelle et une représentation au Conseil économique et social peut être pragmatiquement considérée autant comme un facteur de fragilité par perte



d'influence due à une notabilisation que de renforcement d'une capacité d'action sur l'agenda et les processus de décision gouvernementaux. Le Grenelle n'a-t-il été qu'une intense coopération éphémère ?

Annexe 1 – Le rébus des institutions en charge du développement durable : état 2007



*3.2.5 Synthèse : Quelles leçons tirer de l'analyse comparée du traitement de quatre enjeux dans le Grenelle pour la relation entre concertation et action publique ? (Charlotte Halpern)*

L'analyse comparée, que nous proposons ici sur un mode succinct, de la trajectoire des quatre enjeux (énergie dans le bâtiment, énergies renouvelables, déchets ménagers et démocratie écologique) nourrit la réflexion entamée en introduction de cette partie « effets » sur la relation entre concertation et l'action publique. Le Grenelle de l'environnement explique-t-il une partie des transformations survenues dans les politiques sectorielles analysées ici ? À partir d'une distinction entre les effets à court (effets organisationnels, budgétaires, juridiques) et à moyen termes (effets d'apprentissage, de réseaux, etc.), l'analyse comparée permet d'expliquer les effets différenciés de ce dispositif sur le traitement de quatre enjeux.

*Dans cette perspective, le Grenelle de l'environnement apparaît moins comme la principale variable explicative des transformations observées que comme une variable intermédiaire intervenant sur différents paramètres de ces politiques sectorielles (représentation des problèmes publics, choix et sélection des instruments, organisation des acteurs et des intérêts).*

Le matériau empirique rassemblé confirme ainsi que : 1) la logique de concertation produit des effets, 2) ces effets sont différenciés en fonction des enjeux. À cela s'ajoutent des variations en fonction des cadres d'analyse mobilisés, selon qu'ils sont centrés sur le dispositif lui-même ou le resituent dans son contexte, voire dans une période plus longue. La confrontation entre une approche pragmatiste et une approche plus stratégique des phénomènes observés permet notamment de rendre compte de ces effets propres au dispositif d'enquête mobilisé. Mais, au-delà de ces remarques qui reprennent les réflexions méthodologiques des différents auteurs de la partie « effets », l'enjeu consiste à ne pas réduire l'analyse des effets du Grenelle à une approche en termes de succès et d'échec, ou plus exactement, à opposer deux visions, deux récits. D'une part une vision optimiste, qui met en avant le caractère positif de la dynamique impulsée par un espace politique à l'issue incertaine mais néanmoins créateur d'opportunités. D'autre part, une vision sceptique, voire critique face à un dispositif doté d'une fonction de légitimation du programme annoncé par un exécutif nouvellement élu.

Les quatre monographies rassemblées ici montrent au contraire l'éventail des effets observés dans la relation entre Grenelle et action publique, et rendent compte de la nécessité de procéder à une analyse fine et précise des phénomènes saisis par ce dispositif pour identifier comment et à travers quels *mécanismes* cette relation pouvait être établie. Autrement dit, il s'agit ici de montrer comment, et dans quelles conditions, une variable opère dans une variété de situations<sup>639</sup>. Cette notion permet ainsi de dépasser une seule analyse en termes de corrélation, c'est-à-dire d'aller au-delà de la seule identification de la présence de cette variable dans l'analyse d'un phénomène<sup>640</sup>. Dans ce volet « effets » et à partir d'un travail structuré par deux hypothèses contradictoires (le Grenelle comme variable indépendante vs. le Grenelle comme variable intermédiaire), l'enjeu était d'identifier les mécanismes à travers lesquels ce dispositif explique les transformations de l'action publique. À partir d'une analyse comparée de quatre enjeux, cette synthèse dégage trois résultats transversaux.

### 3.2.5.1 *L'absence d'automatisme dans la relation entre Grenelle et action publique*

L'analyse de ces quatre enjeux confirme l'hypothèse d'absence de lien automatique entre concertation et décision publique, qui se vérifie pour le Grenelle de l'environnement et ce bien qu'il s'agisse d'un dispositif tourné vers l'action. Cela s'explique dans le cas du Grenelle en raison de la complexité inhérente au dispositif qui ouvre successivement quatre espaces de nature distincte (délibération, décision, négociation sectorielle et négociation politique). Nous l'avons vu dans les analyses monographiques : les individus ayant suivi la totalité des phases demeurent des exceptions, la trajectoire des enjeux n'est pas linéaire, mais faite d'accélération et d'arrêts, de reprises inattendues et souvent, d'abandon en l'absence de saisie par les acteurs impliqués. À cette complexité s'ajoute par ailleurs la nébuleuse du Grenelle, maintes fois évoquée dans les différentes analyses monographiques et qui recouvre

---

<sup>639</sup> Une vaste littérature existe sur la notion de mécanisme, voir la revue de la littérature d'Aude-Claire Fourot, « Comprendre la différenciation territoriale par les mécanismes de changement institutionnel », *Cahiers de recherche du programme Villes et Territoires*, n° 10, Sciences Po, Paris, 2010. Voir aussi Doug McAdam, Sidney Tarrow and Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Peter Hedström and Richard Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press (en particulier les contributions de John Elster et Diego Gambetta). Enfin, pour une réflexion sur les apports et les limites de la notion à l'analyse des politiques publiques, voir Claire Dupuy, *Politiques publiques, territoires et inégalités : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, 1969-2004*, thèse de doctorat, Sciences Po Paris/ Université Milan Bicocca, 2010, en particulier l'introduction.

<sup>640</sup> Claire Dupuy, *op. cit.*

l'ensemble des groupes de travail initiés par les acteurs politiques et sociaux, soit en lien avec leur participation effective au dispositif du Grenelle pour préparer les réunions, en assurer le suivi et l'évaluation, soit sans lien apparent, mais en raison de l'intérêt porté à ce dispositif, qu'il s'agisse d'en relayer les apports, d'en souligner les limites ou enfin, de le délégitimer.

#### *3.2.5.1.1 Un dispositif porteur d'une logique propre : « concertation matters »!*

Ni totalement maîtrisé, ni complètement « bricolé », le Grenelle et la dynamique impulsée par le dispositif échappent, sur la moyenne durée, à ses concepteurs. En cela, cet instrument de concertation se caractérise par une logique propre, qui structure les acteurs, les recompositions d'alliances et l'évolution des discours, et ce indépendamment des objectifs qui lui avaient été assignés au départ. Les contraintes fortes qui ont accompagné l'introduction du dispositif (calendrier serré, choix des thématiques, gouvernance à cinq, injonction à la production de mesures concrètes etc.) ont en partie contribué à la production de consensus et expliquent les déclarations de principes, les accords survenus au sujet de mesures d'opérationnalisation, ou encore la mise en place de coopérations à géométrie variables entre les acteurs représentés. Le dispositif favorise la capacité des individus à s'intégrer dans des actions collectives pour préparer et porter des propositions concrètes susceptibles de recueillir l'adhésion d'une majorité de participants. Cela explique l'émergence d'enjeux orphelins en matière de démocratie écologique par exemple, ou encore l'intégration de nouveaux entrants comme les bureaux de certification de qualité environnementale ou certaines associations écologistes spécialisées dans la gestion des déchets. Le travail de sélection et de hiérarchisation des débats, opéré de manière informelle en amont des débats puis par les présidents, rapporteurs et secrétaires tout au long du processus (constitution des dossiers d'information, préparation des synthèses et du rapport final, etc.), structure la mise en forme et en ordre de la dynamique collective.

L'analyse approfondie de la trajectoire de ces quatre enjeux rend néanmoins compte du caractère bricolé d'un dispositif conçu pas à pas, en fonction de la mobilisation des acteurs en présence et du degré élevé de visibilité qu'assurent les différentes activités de pression développées en marge des discussions. Les injonctions à la production de mesures concrètes et au travail collectif expliquent tout

d'abord les limites à l'innovation et les tendances au recyclage de solutions élaborées en dehors du dispositif : transposition de réglementations européennes restées en souffrance pour les quatre enjeux considérés ici, institutionnalisation de dispositifs et normes pilotes testés sur la base du volontariat pour l'énergie dans le bâtiment et la démocratie écologique, enrôlement de soutiens élargis pour construire l'acceptabilité de mesures restées en souffrance lors de la mise en œuvre pour les déchets ménagers et les énergie renouvelables. La construction progressive d'un « monde commun<sup>641</sup> », dont rendent compte ces monographies pour une partie des enjeux traités, ne saurait occulter la permanence de divergences de fond qui expliquent l'abandon d'une partie des mesures proposées dans la phase délibérative, des conflits d'interprétation surgissant lors de la phase d'opérationnalisation, ou encore, de logiques contradictoires entre la dynamique impulsée par le Grenelle et le temps long des procédures d'opérationnalisation. En outre, ces quatre analyses monographiques rendent compte des ajustements opérés aux règles et procédures du Grenelle sur la moyenne durée. La cartographie des acteurs représentés dans les différentes phases du dispositif pour ces quatre enjeux montre l'effritement progressif du principe de la représentation en cinq collèges, la réaffirmation de rapports de force qui expliquent en partie les trajectoires propres au traitement des enjeux considérés ici sur la totalité du dispositif.

### *3.2.5.2 Les limites d'une analyse centrée sur la seule logique de concertation*

Ces logiques propres au dispositif, qui expliquent le rôle structurant du Grenelle, bien que non automatique et non linéaire, pour la production et la mise en œuvre de l'action publique, s'articulent par ailleurs avec d'autres logiques d'action, d'autres facteurs qui expliquent les résistances, les effets d'inertie et les blocages identifiés dans les analyses monographiques. Nous en avons identifié trois que nous développerons dans le cadre de cette synthèse : des effets de contexte, la permanence de formes alternatives de représentation des intérêts, et les logiques de l'action publique sectorielle.

---

<sup>641</sup> Michel Callon et al., *op. cit.*, 2001.

*Des effets de contexte : les cycles de la vie politique et économique*

La dynamique impulsée par le Grenelle de l'environnement est tout d'abord travaillée par des effets de contexte, et en particulier des évolutions propres à la vie politique et à la conjoncture économique qui structurent les effets du dispositif sur l'action publique<sup>642</sup>. Tout d'abord la crise économique et les revers essuyés par la majorité dans le cadre de rendez-vous électoraux de mi-parcours accélèrent le recentrage de la majorité sur les enjeux liés à l'emploi et à la croissance, et la fin de la stratégie d'ouverture, notamment en direction des écologistes. Les débats parlementaires sur le vote des lois Grenelle 1 et 2 et la traduction législative des engagements pris dans le cadre du Grenelle sont directement influencés par ce changement de contexte. Premier exemple : l'abandon du projet de taxe carbone en mars 2010, obtenu par François Fillon et le groupe UMP à l'Assemblée nationale, est justifié au nom d'une solution européenne pour éviter le dumping environnemental intracommunautaire. Alors que les contours de cette taxe avaient été précisés dans un discours sur la fiscalité écologique<sup>643</sup>, cet abandon est perçu par les écologistes comme la rupture des engagements pris dans le cadre du Pacte écologique et produit des effets directs sur les discussions menées au sein du dispositif Grenelle : la Fondation Nicolas Hulot se retire du Grenelle quelques jours plus tard. Second exemple : ce changement de registre marque aussi un tournant dans la stratégie politique de la majorité pour satisfaire des publics malmenés au début du quinquennat, avec des effets directs sur les négociations bilatérales en cours dans le cadre de la transposition réglementaire et de la mise en œuvre des mesures adoptées à l'issue du Grenelle : les agriculteurs (engrais et produits phytosanitaires, réintroduction d'espèces sauvages), les pêcheurs (périmètre des parcs naturels marins et d'éoliennes offshore, quotas), les chasseurs (dates et périmètres).

Ces effets de contexte ne sont pas uniquement liés aux évolutions observées au sein de la majorité politique, mais résultent aussi des recompositions en cours au sein du mouvement écologiste à la suite de la création d'Europe Écologie Les Verts. Ces discussions portent sur l'opportunité de maintenir une stratégie interne et coopérative, qu'il s'agisse de la participation au Grenelle de l'environnement ou des dispositifs

---

<sup>642</sup> À cela pourraient s'ajouter des accidents majeurs, du type de celui survenu à Fukushima en mars 2011.

<sup>643</sup> Discours d'Artemare, 10 septembre 2009.

formels de représentation des associations écologistes au sein de l'appareil d'État, comme le montre l'analyse des enjeux liés à la démocratie écologiste dans ce volet « effets ». D'une manière plus générale, cette évolution pose des enjeux internes de coordination et de coopération non résolus à ce jour, entre des associations aux intérêts, aux représentations et aux registres d'action hétérogènes, et entre mouvances associative et politique.

*L'impossible canalisation, par le Grenelle, des formes de mobilisation des intérêts*

Si les effets de contexte expliquent une partie des résistances et inerties observées dans la relation entre Grenelle et action publique, la permanence de formes alternatives de représentation des intérêts apporte une seconde explication à l'absence d'automatisme et de linéarité de cette relation. L'analyse de la trajectoire des quatre enjeux montre en effet les limites de la dynamique de concertation dans la canalisation des formes d'action collective et de représentation des intérêts identifiées à cette occasion. La démarche proposée ici, et consistant à inscrire les évolutions survenues dans le Grenelle dans la moyenne durée, renforce l'idée selon laquelle une analyse centrée sur le dispositif lui-même ne permet pas de saisir l'ensemble des stratégies développées par les acteurs en présence, et ce de manière complémentaire.

Autrement dit, la participation aux dispositifs de concertation ne constitue qu'une logique d'action parmi d'autres, combinées avec d'autres formes de représentation des intérêts : protestation, judiciarisation, lobbying et politisation<sup>644</sup>. Pour les déchets ménagers et les énergies renouvelables, les acteurs économiques investissent, en parallèle à leur participation dans le Grenelle, d'autres canaux d'accès au processus décisionnel pour freiner l'adoption de mesures contraignantes ou trop coûteuses. Pour la démocratie écologique, les parlementaires investissent l'opportunité ouvertes par différentes commissions et missions d'évaluation pour limiter les opportunités offertes aux associations environnementales au nom d'un principe de représentation. Ainsi, ces quatre monographies rendent compte de l'intensification et de l'exacerbation de ces stratégies parallèles, avec l'amorce des phases d'opérationnalisation et d'évaluation du Grenelle. Ces espaces de négociation sectorielle, territoriale et politique suscitent de nouveaux arbitrages (techniques, budgétaires) en lien avec l'opérationnalisation des mesures préconisées à l'issue de la

---

<sup>644</sup> Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*

phase délibérative. À cela s'ajoutent des stratégies de publicisation des débats menés dans le cadre des instances de suivi du Grenelle, développées notamment par les associations écologistes (blogosphère, publications, interventions dans les médias), et qui contribuent à la politisation des résultats identifiés dans le cadre des multiples rapports d'évaluation et bilans du Grenelle publiés depuis 2009<sup>645</sup>. Le contenu des lois Grenelle 1 et 2 montre ainsi le travail de filtrage opéré à cette occasion, avec des effets différenciés en fonction des enjeux et que l'on retrouve aussi pour d'autres enjeux: amplification dans le cas de l'énergie dans le bâtiment, abandon des dispositions les plus controversées pour les déchets (moratoire sur l'incinération, instruments fiscaux), blocages et crispations sur les pesticides et les OGM, etc.

#### *Les contraintes liées aux logiques de l'action publique sectorielle*

L'analyse menée dans ce volet « effets » montre enfin qu'une partie des résistances, blocages et effets d'inertie observés dans la relation entre Grenelle et action publique s'explique en raison des logiques propres à l'action publique sectorielle, et en particulier à l'opérationnalisation et à la mise en œuvre des mesures proposées. Plus précisément, cette troisième série de variables permettrait d'expliquer le décalage entre les décisions prises à l'issue des tables rondes, marquées par leur volontarisme politique, et les avancées, souvent modestes, observées dans le cadre des comités opérationnels. Au-delà des éléments d'explication précédemment développés, les quatre analyses monographiques rendent compte de l'inadéquation (*misfit*) entre les logiques de la décision politique (temporalité, effets d'annonce, rhétorique de l'innovation, don – contre-don, etc.) et les logiques des politiques publiques, entendues comme des modalités de mise en œuvre, à partir d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards<sup>646</sup>.

Ce rapide passage en revue rend compte de l'ampleur du processus initié par le Grenelle et de la grande complexité d'un dispositif dont la dynamique échappe en partie à ses concepteurs. D'une part, les mesures préconisées à l'issue de la phase délibérative émergent progressivement comme un passage obligé et un ensemble de normes et de références qui structurent l'action collective dans toute une série de domaines. En cela, le Grenelle de l'environnement, en tant qu'instrument de

---

<sup>645</sup> Voir les contributions de Pierre Lascoumes et Aurélien Evrard à ce sujet, ainsi que l'introduction générale sur les approches juridiques notamment du Grenelle.

<sup>646</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*



concertation, constitue bien un dispositif contraignant pour l'action publique. Mais d'autre part, la combinaison de différentes logiques d'action collective contribue ainsi au renouvellement des formes de représentation des intérêts, au brouillage progressif des frontières entre acteurs économiques et acteurs issus de la société civile, soulignant ainsi l'intérêt de cadres d'analyse situés à la croisée entre sociologie politique et analyse des politiques publiques.

### *3.2.5.3 Les transformations des politiques sectorielles et territoriales entre changement, inertie et résistances*

La combinaison entre ces différentes logiques d'action, celles propres au Grenelle, et des logiques d'action politiques, sectorielles, techniques, explique au final que ce dispositif ait produit des effets différenciés en fonction des secteurs et des territoires concernés. L'analyse comparée permet de rendre compte, analytiquement, des dimensions explicatives du changement, de l'inertie et des résistances observées. Indépendamment des quatre enjeux analysés dans le cadre de ce projet de recherche, quelques exemples contrastés, issus de la revue de presse réalisée dans le cadre du volet « discours » et de la littérature secondaire, permettent d'appréhender l'éventail des effets observés empiriquement dans les différentes politiques sectorielles et au-delà, dans les stratégies publiques et privées de mobilisations multi-niveaux<sup>647</sup>.

Des effets limités peuvent ainsi être observés dans deux domaines, les énergies renouvelables et la protection marine, pour des raisons différentes. En matière de politique énergétique, l'attention portée aux énergies renouvelables dans le Grenelle oblitère l'absence de débat de fond sur l'avenir de l'énergie nucléaire (80 % de la production énergétique). Malgré la volonté, affichée par Nathalie Kosciusko-Morizet dans le Plan climat (juillet 2011), de promouvoir un mixe énergétique à l'horizon 2020, les 1 200 éoliennes offshore construites d'ici 2020 ne couvriront que 3,5 % de la consommation française d'électricité. Cet effet réverbère masque par ailleurs les effets pervers des mesures de soutien au développement de l'éolien offshore d'une part, avec de multiples tractations, en amont, entre industriels (français et étrangers) et exécutif sur la rédaction de l'appel d'offre, les tarifs de rachat, le prix pour le consommateur, et le photovoltaïque d'autre part, où de généreuses incitations fiscales

---

<sup>647</sup> Une version synthétique de ces réflexions a été développée dans : Charlotte Halpern, « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? », *op. cit.*

bénéficieront aux opérations spéculatives, et très rentables, de fonds de pension<sup>648</sup>. L'analyse monographique menée par Aurélien Evrard conclut, dans ce rapport aux effets limités du Grenelle sur la politique sectorielle, qu'il s'agisse du cadrage des problèmes, du choix et de la sélection des instruments, ou encore de l'organisation du secteur et des formes d'intégration des intérêts.

Des effets limités caractérisent aussi la politique maritime, dont le traitement dans le cadre du Grenelle rend compte d'un décalage important entre déclarations volontaristes et effets limités. Pour ces enjeux, les freins observés lors de la mise en œuvre des objectifs du Grenelle ne s'expliquent pas tant du fait de mobilisation d'intérêts sectoriels et territoriaux, que du décalage entre les projets de création de dix parcs naturels marins d'ici 2012<sup>649</sup>, préparés conjointement par l'agence créée pour l'occasion, les associations écologistes et les syndicats dans le prolongement du Grenelle, et les contraintes administratives (mises à l'étude et enquêtes publiques), financières (moyens non prévus dans les contrats d'objectifs) et organisationnelles (absence de personnel dédié).

D'autres domaines d'action publique ont été profondément réorganisés à l'issue du Grenelle de l'environnement, notamment à la suite de la redéfinition des représentations liées à ces problèmes publics. Dans le domaine de l'énergie dans le bâtiment, Julie Pollard conclut ainsi au lien direct entre le Grenelle de l'environnement et les transformations observées dans le secteur du bâtiment, soit en tant qu'initiateur du changement ou en tant qu'accélérateur. Son analyse montre que le Grenelle accélère la montée en puissance des organismes certificateurs et des bureaux d'étude techniques. Ces acteurs jusqu'alors marginaux dans le secteur disposent de l'expertise nécessaire pour attester du respect des normes sur l'isolation thermique des projets par l'ensemble des acteurs du secteur, préalable nécessaire pour bénéficier de mesures fiscales (crédits d'impôts version dispositif Scellier, mesures incitatives<sup>650</sup>). Au-delà des jeux d'acteurs et des choix d'instruments, son analyse rend compte du rôle joué par le changement de représentation des problèmes publics suscité par les discussions menées dans le cadre du Grenelle, qui tiennent tant à des

---

<sup>648</sup> Compte rendu de la Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, 13 octobre 2010.

<sup>649</sup> Aurélie Ségret, *Les transformations de la protection maritime en France : la création du parc marin des Trois Estuaires*, mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Grenoble, Grenoble 2010.

<sup>650</sup> Voir aussi Julie Pollard, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, 52 (3), juillet-septembre 2010, p. 323-339.

effets de calendrier, qui accélèrent le rapprochement des échéances, et qu'à la mise en visibilité des enjeux liés au développement durable. Cela explique le paradoxe que constituent les changements majeurs induits par des mesures incitatives, de nature fiscale, qui contraignent progressivement les acteurs économiques et accélèrent le verdissement du secteur.

Dans le cas des enjeux liés à la démocratie écologique, Pierre Lascoumes montre que le Grenelle produit un ensemble d'impacts hétérogènes dont la somme permet de conclure à la refonte en profondeur des formes de représentation des intérêts écologistes : une réforme constitutionnelle qui débouche sur la transformation du CES en CESE aux niveaux national et régional, une consultation à l'objet très large commandée à une personnalité experte, enfin la réforme de la représentation des associations. À cela s'ajoute un grand nombre d'instances sectorielles, comme le Conseil national des déchets, au sein desquelles le principe de représentation des associations environnementales a été formalisée à l'issue des discussions menées au sein du Grenelle.

Enfin, un troisième type de situations, ou cas intermédiaires, peuvent être dégagés à l'issue de l'analyse des transformations impulsées par le Grenelle de certains enjeux. Les enjeux liés aux déchets ménagers en constituent un premier exemple. L'analyse monographique montre que le traitement de ces enjeux a peu d'effets directs sur le cadrage de problèmes et le choix et la sélection des instruments. Au contraire, ces discussions caractérisées par un degré de conflictualité élevée renforcent la stabilité des représentations fondées sur la valeur économique des déchets et justifient la multiplication de formes de représentation alternatives (pression pour les ONG, négociation sectorielle pour les acteurs économiques et négociations politiques pour les collectivités territoriales). Ainsi, une part importante des modalités d'opérationnalisation des engagements du Grenelle se joue en dehors du dispositif (renouvellement de contrats et agréments et instances sectorielles), les alliances et bases de soutien constituées dans le cadre du dispositif permettant d'accélérer l'adoption des réformes.

Une analyse similaire peut également être développée pour la relation entre Grenelle de l'environnement et réorganisation des politiques territoriales. Plus précisément, la mise en œuvre des objectifs et des mesures adoptées à l'issue du

Grenelle constitue une source d'opportunités, pour les collectivités territoriales, de capter les financements de l'État, re-labellisés aux couleurs du Grenelle, pour leurs programmes d'investissements (transports publics, éco-quartiers, pôles de compétitivité). La réforme des services déconcentrés de l'État, qui conduisent à la création de services intersectoriels, les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL<sup>651</sup>), ainsi que la réforme des collectivités locales initiés par Nicolas Sarkozy<sup>652</sup>, remettent en cause les arrangements (financiers, politiques et économiques) qui structuraient les relations avec l'État dans la conduite des politiques territoriales.

Sans méconnaître le caractère inachevé des recompositions en cours, les analyses menées dans le volet « effets » de ce rapport montrent que les collectivités territoriales se sont mobilisées dans la phase de mise en œuvre, contrastant ainsi avec la position de retrait adoptée par ce collège pendant la première phase du Grenelle. En fonction de leur capacité d'action, certaines saisissent l'opportunité de la préparation des schémas de cohérence territoriale pour tester les propositions formulées dans le cadre du Grenelle en matière de biodiversité (trames bleue et verte<sup>653</sup>), de mobilité<sup>654</sup>, d'aménagement et d'urbanisme. Le travail réalisé sur les déchets ménagers dans ce rapport montre en outre la montée en puissance, dans le cadre du Grenelle, des associations représentatives des structures intercommunales, comme l'Association des communautés de France qui accélèrent la mise en place d'une capacité d'expertise technique adaptée à cet échelon hybride. Cette évolution accélère la professionnalisation d'autres associations, plus classiques, comme l'Association des maires de France qui négocient directement avec les éco-organismes les modalités concrètes d'harmonisation des dispositifs de collecte en application des lois Grenelle 1 et 2. Ainsi, le cas des politiques territoriales permet de rendre compte de la relation directe entre Grenelle de l'environnement et différenciation de l'action publique

---

<sup>651</sup> Pierre Lascoumes et Laure Bonnaud, *Récits et rationalités d'une réforme*, (à paraître).

<sup>652</sup> Philippe Bezès et Patrick Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, p. 919-942.

<sup>653</sup> Lucie Million, *Changer l'action publique de protection de la biodiversité en France*, mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Grenoble/ École nationale des travaux publics de l'État, Grenoble, 2011.

<sup>654</sup> Sur ce point, voir travail de recherche en cours sur les politiques urbaines en matière de transports publics, Charlotte Halpern, *Boosting Diversity?: a Comparison between Five Tram-Based Transport Solutions to Enhance Mobility in North-Western Europe*, Research report, SINTROPHER Projet/ INTERREG IVB Programme, 2011.

territoriale, entre échelons de gouvernement (régions/intercommunalités vs. départements/municipalités), entre collectivités territoriales et entre territoires (rural / urbain). Plus précisément, la mise en œuvre des objectifs du Grenelle organise la concurrence entre les territoires, en pesant sur les règles et les mécanismes d'allocation des ressources à travers la valorisation de l'innovation et de l'expérimentation, le recours systématique aux appels à projet pour l'obtention de financements publics<sup>655</sup>. La transformation des modalités d'intervention de l'État s'articulent par ailleurs avec des capacités d'autonomie différenciées des collectivités territoriales à mobiliser leurs ressources pour investir les opportunités offertes par le Grenelle.

#### 3.2.5.4 Conclusion

Trois remarques finales seront développées ici. Tout d'abord, l'analyse comparée des effets du Grenelle de l'environnement sur le traitement de quatre enjeux rend compte de la nécessité d'une approche au cas par cas des dynamiques impulsées dans le cadre de ce dispositif. Sans méconnaître son rôle structurant, ce dispositif apparaît moins comme la principale variable explicative des transformations observées que comme une variable intermédiaire intervenant sur différents paramètres de ces politiques sectorielles (représentation des problèmes publics, choix et sélection des instruments et organisation des acteurs et des intérêts).

Ensuite, le choix consistant à réintégrer le Grenelle de l'environnement dans une analyse sur la moyenne durée du traitement de ces enjeux montre les décalages entre différentes temporalités : d'une part celle de la concertation, marquée par un bouillonnement d'idées et de discours, la multiplication et la diversification des acteurs, et des alliances à géométrie variable, et d'autre part, celles de l'activité gouvernementale, qui se caractérise des temporalités de moyenne durée. Le Grenelle de l'environnement accélère le brouillage des frontières entre acteurs institutionnels et non-institutionnels, et l'émergence de formes hybrides de production d'expertise (sectorielle vs. transversale) et de représentation des intérêts (sectorielle vs. représentative vs. participative). Cette confrontation entre deux logiques distinctes est source de conflits et de crispations, qui expliquent les résistances observées dans les

---

<sup>655</sup> Renaud Epstein, « Différenciation territoriale ou libre conformation ? : les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'État français », *Cahiers de recherche du Programme Villes et Territoires*, n° 2, 2010, Sciences Po, Paris.

différentes phases du dispositif et au moment de la mise en œuvre des objectifs du Grenelle. De ce point de vue, les approches centrées sur le changement par l'innovation montrent les limites d'une analyse à chaud, telle que nous l'avons en partie menée dans ce travail de recherche, pour rendre compte de la multitude d'effets observés sur la plus longue durée, suite à des phénomènes d'hybridation, de réajustement et de re-labellisation des programmes et mesures qui auraient pu être développés dans le cadre de dispositifs comme le Grenelle.

Enfin, et cela constitue sans doute une limite à l'analyse menée dans le cadre de ce volet « effets », l'analyse monographique montre la pertinence d'une analyse multiscalair<sup>656</sup>, qui rend compte des effets observés empiriquement à différents échelons de gouvernement, et ce indépendamment des évolutions observées au niveau national, dans le traitement de différents enjeux sectoriels. L'enjeu n'est pas de souscrire à l'hypothèse de la réorganisation autour d'une référence dominante fondée sur l'échelon urbain/métropolitain<sup>657</sup>, que nos résultats empiriques ne permettent pas de valider mais fréquemment énoncée dans les bilans du Grenelle. En revanche, cette analyse comparée montre que le Grenelle de l'environnement contribue directement à la recomposition des échelles, qui constitue un facteur explicatif du changement des politiques publiques, ainsi qu'un enjeu politique de premier ordre, et non simplement une des modalités de redéploiement de l'action publique.

L'analyse de ce dispositif, défini dans l'introduction générale de ce rapport comme un instrument de coordination<sup>658</sup>, apporte ainsi des éléments de réponse aux travaux en cours sur les recompositions de l'action publique, et contribue aux réflexions en cours sur le gouvernement des sociétés contemporaines.

---

<sup>656</sup> Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

<sup>657</sup> Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>658</sup> Christopher Hood, *op. cit.*

***CONCLUSION : LE GRENELLE DE  
L'ENVIRONNEMENT : ACTEURS, DISCOURS,  
EFFETS, RETOUR SUR UNE PROBLÉMATIQUE***





Le titre que nous avons donné à notre programme de recherche – acteurs, discours, effets – annonçait nos intentions, ouvrir trois chantiers de recherche distincts, avancer sur ces trois fronts, puis confronter nos résultats pour contribuer à donner un éclairage nouveau à cet objet politique ambigu que constitue le Grenelle de l'environnement.

De ce point de vue, la démarche d'analyse développée dans ce projet de recherche permet de renouveler la question du rapport entre dispositifs de concertation et décision publique environnementale à partir d'un travail croisant plusieurs échelles d'analyse, comme nous y invitait le Programme CDE<sup>659</sup>. Ce travail collectif consacré au Grenelle de l'environnement confirme ainsi le caractère heuristique d'une approche croisant trois entrées complémentaires (acteurs, discours et effets) pour rendre compte, de manière dynamique, du rôle de structuration mutuel qui s'établit entre elles : les stratégies des acteurs associés au dispositif de concertation transforment leurs discours et leurs registres de justification qui influencent à leur tour l'ajustement de leurs pratiques et de leurs préférences en termes d'action publique. L'emphase n'est pas mise ici sur le changement de politiques publiques ou l'avènement d'un paradigme de développement soutenable<sup>660</sup>. Ce type de phénomène intervient bien souvent au terme de longs et difficiles apprentissages, et non en quelques semaines. L'enjeu a plutôt consisté à s'intéresser à l'évolution des acteurs, des enjeux et des discours développés dans le cadre de la concertation pour identifier les mécanismes de recomposition des formes de production et de mise en œuvre de l'action publique environnementale. Ce fil rouge du travail mené collectivement permet, tout au long de ce rapport de recherche, de dépasser une analyse en termes de succès et d'échec pour rendre compte du phénomène « Grenelle de l'environnement » dans toute sa complexité, et ses limites.

Mais l'énoncé de ce programme ne signifiait pas que nous aurions adhéré à une vision de la politique qui voudrait qu'un événement politique tel que le Grenelle puisse être identifié

---

<sup>659</sup> Christian Deverre (coord.) avec ARENES, *Synthèse des résultats du programme CDE*, Paris : MEDD, 2006. Document disponible en ligne : <http://www.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/SyntheseResultatsCDE.pdf> (consulté le 21 mars 2008).

<sup>660</sup> Sur les analyses du changement de l'action publique, voir Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To Change or not to Change? : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

à travers un schéma impliquant que des acteurs sociaux clairement identifiables, se réunissent dans un processus démocratique transparent pour élaborer des textes qui opéreraient un changement de l'action publique et auraient par là même des effets identifiables. À l'évidence, un tel schéma de l'action publique ne correspond pas à la réalité, et la confrontation avec les objets de la recherche nous a largement confirmé que le Grenelle de l'environnement ne saurait s'interpréter à l'aide d'une telle théorie. La lecture du Grenelle à travers la masse de documents recherchés, mis en forme et analysés au cours de cette recherche a conduit chacun d'entre nous à dépasser ou à déconstruire un schéma par trop mécaniste pour trouver des pistes d'interprétation, sans doute plus complexes, moins claires, mais plus explicatives, selon nous, de la réalité ambiguë du Grenelle de l'environnement. En revenant sur ces complexités, quelles régularités et quelles résonances pouvons-nous finalement trouver dans notre matériau de recherche et en quoi ces éléments aident-ils à la compréhension du processus Grenelle ?

En amont des acteurs des discours et des effets, nous avons placé dans notre titre l'expression de « Grenelle de l'environnement ». C'est que, de fait, il y a un « événement Grenelle » qui advient à un moment donné de notre histoire politique récente et que nous ne pouvions échapper à une tentative de produire notre propre chronique du Grenelle en la confrontant, le cas échéant, avec d'autres chroniques émanant, soit de la sphère académique, soit de l'univers médiatique, soit encore du monde politique, et notamment de ceux qui, en charge de la réalisation du Grenelle, se sont employés à le magnifier. C'est sans doute avec le recul du temps que l'historicité du Grenelle pourra être pleinement appréciée. Pour nous, qui n'avons que le recul de l'histoire immédiate, il était pourtant nécessaire de clarifier, à partir de sources encore partielles, un certain nombre d'éléments de fait qui ont contribué à la fabrication du Grenelle. Au nombre de ces éléments figurent deux lignes stratégiques qui vont converger dans le contexte très spécifique d'une période électorale décisive : celles d'un certain nombre d'organisations de défense de l'environnement à la recherche d'une capacité d'influence sur l'action publique environnementale et celles de formations politiques à la recherche de soutiens dans le contexte de l'élection à venir. Sur cette configuration de forces et de stratégies, pèse un passé, voire un passif, qui contribuera à orienter les comportements des acteurs. Du côté des organisations environnementales, le bilan des capacités d'influence est au total plutôt négatif : en dépit d'une croissance certaine dans les décennies précédentes, les organisations de défense de l'environnement n'ont pas réussi à infléchir sensiblement la prise en compte des enjeux environnementaux dans les politiques publiques. La France est

encore ce pays du « Vert clair » selon l'expression de Michael Bess<sup>661</sup>, c'est-à-dire un lieu où la transition vers une société plus économe de ses biens et ressources naturelles demeure hésitante, inachevée et incertaine. Malgré quelques essais, peu convaincants sur la longue durée<sup>662</sup>, aucun gouvernement passé, quelle qu'en soit la couleur politique, n'a véritablement mis au point et entrepris une stratégie crédible de développement durable. Il a toujours manqué à une telle ambition et un projet, c'est-à-dire un contenu programmatique, et un outil, c'est-à-dire un ministère doté d'un périmètre suffisamment large par ses compétences et ses moyens, pour mettre en œuvre ce programme.

Pour trouver une véritable capacité d'infléchissement des politiques publiques au niveau du pouvoir central<sup>663</sup>, les écologistes ont pourtant tenté d'emprunter les deux voies de passage logiquement disponibles :

- la voie partisane qui confie à une formation politique la mission d'obtenir des succès électoraux lui permettant un accès aux fonctions exécutives ;
- et la voie de l'influence par la pression, le lobbying, d'organisations de type associatif.

Or, aux yeux de beaucoup d'écologistes, il est apparu que la voie partisane, celle qu'ont choisi ceux qui se sont regroupés au sein du parti des Verts ou d'autres formations politiques défendant les enjeux environnementaux, n'a pas tenu ses promesses. Certes les Verts ont-ils en bonne partie réussi leur entrée dans les exécutifs au niveau local, en particulier dans les régions en coalition avec le Parti socialiste, ou dans certaines grandes villes (Paris notamment). Mais leur unique participation à une coalition nationale au sein de la Gauche plurielle (1997-2002) n'a pas abouti à une refonte significative des politiques d'environnement. Quant à la voie de l'influence par la pression, le lobbying voire la négociation au cas par cas, elle bute sur la difficulté de parvenir à être admis dans des structures politiques décisionnaires en position de partenaire entendu, respecté et écouté. L'offre politique que constitue le Grenelle de l'environnement va fournir la promesse d'une telle opportunité. Cette offre, on l'a vu, est le produit d'une rencontre entre des associations de défense de l'environnement coalisées et des représentants de la majorité politique sortante. La question de savoir pour quelle raisons l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy choisit de

---

<sup>661</sup> Michael Bess, *La France vert clair : écologie et modernité technologique, 1960-2000*, Champ Vallon, 2011.

<sup>662</sup> Par exemple, Le Plan national pour l'environnement de Brice Lalonde ou la stratégie de développement durable issue des travaux du CNDD sous le gouvernement Jean-Pierre Raffarin.

<sup>663</sup> Nous laissons de côté ici les capacités d'influence au niveau local où le bilan de l'action associative est sûrement plus convaincant.

s'engager dans cette stratégie reste entière. Il est vrai que l'enjeu environnemental est un peu plus présent dans la campagne électorale de 2007 et cela, dès l'automne 2006 au cours duquel le film d'Al Gore, « Une vérité qui dérange », a été assez largement diffusé et commenté dans les médias. Il y a donc, du point de vue de candidats en lice pour une élection décisive, une ressource politique mobilisable. On sait cependant que, traditionnellement, l'électorat le plus sensible au thème de l'environnement<sup>664</sup> est d'un point de vue sociologique et idéologique assez éloigné des électors traditionnels de la droite de gouvernement. Centré sur les professions intermédiaires, notamment les cadres du secteur public, orienté au centre gauche, l'électorat le plus sensible aux thèmes environnementaux partage ses votes, selon le type d'élection, entre vote Vert et vote en faveur du Parti socialiste. Il s'agit donc d'un vote difficile à capter pour une majorité sortante dont l'électorat potentiel est au contraire polarisé sur les professions indépendantes (agriculteurs, artisans et patrons) et orienté au centre droit. Il existe pourtant des opportunités potentielles dans une ouverture de la majorité de droite vers l'écologie. L'histoire politique récente a montré qu'il existait un espace politique pour une écologie politique moins radicalement orientée vers les valeurs de gauche que celle des Verts. En son temps, le parti de Brice Lalonde Génération Écologie a mobilisé des fractions des cadres supérieurs du secteur privé plus sensibles que leurs homologues du secteur public aux thèmes de l'entreprise et du développement durable. Les liens personnels qui se sont établis entre Nicolas Hulot et Jacques Chirac<sup>665</sup> ont d'autre part créé des chemins de rencontre qui seront utilisés par l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy et la fondation de Nicolas Hulot. En fin de compte, le pari qui est fait par l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy avec la promesse du Grenelle de l'environnement est peut-être qu'il y a là une fraction d'électorat à gagner et guère de risques d'en perdre. Quelles qu'en soient les motivations profondes, la promesse du Grenelle est effectivement tenue et cette nouvelle configuration aboutit à ce que le Grenelle de l'environnement bénéficie d'un portage politique majeur qui a constitué, selon nous, l'une de ses conditions de possibilité essentiels.

Comment interpréter, voire évaluer, en second lieu, le dispositif lui-même du Grenelle de l'environnement ? De multiples critères de jugement ont été proposés pour évaluer les dispositifs participatifs aussi bien dans la sphère académique<sup>666</sup>, que, très récemment, par des

---

<sup>664</sup> Voir par exemple : Daniel Boy, « Écologistes », Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 319-321.

<sup>665</sup> Bérengère Bonte, *Sain Nicolas*, Paris, Éditions du Moment, 2010.

<sup>666</sup> Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, « Les critères de classement des procédures dialogiques », *Agir dans un monde incertain*, Seuil, 2001, p. 215-262.

instances étatiques<sup>667</sup>. L'observation du Grenelle nous a conduit à privilégier deux critères d'analyse fondés sur la nature de ses règles institutionnelles de fonctionnement et sur les qualités des acteurs qui ont participé au processus.

Sur le premier point, il est clair que le Grenelle se distingue de processus tels que les nombreuses « consultations publiques », « états généraux », « assises », « consultations nationales » ou « grands débats publics » organisées dans les années récentes, le plus souvent sans règles de procédure indiquant clairement des modes de fonctionnement explicites. À la différence de ces dispositifs, le Grenelle pose plusieurs principes institutionnels décisifs : la distinction entre trois phases – délibération, négociation, finalisation – remises à trois instances distinctes, les groupes de travail, les tables rondes et les Comités opérationnels. Le choix d'une organisation en collèges, c'est-à-dire en respectant une parité de principe entre les différents acteurs du développement durable, constitue un second principe essentiel. Enfin, le parti pris d'organiser un fonctionnement laissant une large part à l'initiative des participants, invités à développer librement des propositions tranche avec les dispositifs au sein desquels les acteurs sont en réalité invités à donner leur avis sur des mesures très largement formulées d'avance.

Il reste que l'observation précise du dispositif nous a permis de déceler quelques entorses aux règles explicitement posées par les promoteurs du Grenelle. La première consiste à remarquer que la règle décisive de la collégialité, et donc de la gouvernance à cinq, ne s'est appliquée de façon rigoureuse qu'aux deux premières phases, celles des groupes de travail et des tables rondes. Au sein des Comités opérationnels, en revanche, la règle de la gouvernance à cinq est facultative et cette licence permet la présence massive des représentants de l'État. Or compte tenu du fait que les Comités opérationnels constituent le gros des troupes du Grenelle, il en résulte que, dans l'ensemble des acteurs du Grenelle (environ 1 550 individus), les représentants de l'État pèsent pour 40 %, auxquels il faut ajouter environ 7 % d'experts, non nommés en tant que tels dans le dispositif mais bien présents, souvent sous le qualificatif peu explicite de « personnalités morales ».

La deuxième entorse, selon nous, à un exercice démocratique bien réglé provient de l'encadrement fonctionnel des séances de travail du Grenelle. La plaquette de présentation officielle du Grenelle annonçait que : « *Les groupes de travail sont présidés par des*

---

<sup>667</sup> Conseil d'État, « *Consulter autrement, participer effectivement* », rapport public 2011, La Documentation française, 2011.

*personnalités indépendantes qualifiées, à la compétence reconnue de tous. Ils ont pour mission de proposer des mesures et de déterminer les éventuels points de blocage.* » La réalité est tout autre. Les quelque 8 % de personnalités qui encadrent le Grenelle de l'environnement, c'est-à-dire qui sont en charge de postes de présidents, vice-présidents, pilotes de Comop ou rapporteurs appartiennent dans leur grande majorité à la sphère étatique (66 %) ou relèvent de la fonction d'expertise (15 %) dont « l'indépendance » reste un qualificatif qui demande justification. Au sein des Comops, la proportion d'agents de l'État ou d'experts composant la gouvernance des groupes est encore plus élevée : 81 %. Bref, si le Grenelle a bien rassemblé, selon ses allégations, des acteurs de la société civile organisée, il l'a fait en les encadrant assez étroitement par des agents de l'État. Ce trait particulier de l'architecture du Grenelle ne déqualifie pas pour autant le processus, il permet cependant de mieux saisir les limites de l'exercice.

Au-delà du critère des règles de gouvernance du Grenelle, la question de sa composition, c'est-à-dire de la qualité des acteurs qui participaient au processus reste à questionner. On l'a dit plus haut, le choix d'une architecture en collèges respectant des quotas assure mécaniquement une représentation diversifiée. On peut admettre le postulat selon lequel les acteurs légitimes du développement durable appartiennent, hors l'État, aux quatre autres catégories de composition du Grenelle : les entreprises, les associations de défense de l'environnement, les salariés et les collectivités territoriales. Le choix de ce type de représentation aboutit à réunir une population diversifiée mais dont nul ne peut dire si elle « représente » (au sens statistique) les acteurs du développement durable puisque nul ne connaît précisément les contours précis de cette population mère.

Il reste qu'en adoptant ces règles de recrutement, les promoteurs du Grenelle ont, de fait, réuni une population, qui, quand on la compare à d'autres instances de concertation antérieures (par exemple les dirigeants des Commissions du Plan) ou, quand on la mesure à l'aune d'autres élites (par exemple les membres ordinaires du *Who's Who*) apparaît moins étroitement calquée sur ces élites que Pierre Bourdieu avait désignée sous le terme de « noblesse d'État ».

Mais, *in fine*, le critère de réussite d'un processus délibératif se mesure, à sa clôture, en recueillant l'avis de ceux qui en sont les acteurs. Compte tenu des imperfections remarquées, les libertés prises avec le concept de gouvernance à cinq, l'omniprésence de l'État dans les exécutifs, l'incertitude sur les résultats acquis, on pouvait s'attendre à un bilan tiède, voire à l'expression d'un ressentiment. Il n'en a rien été. Et les entretiens libres, et

l'enquête quantitative auprès d'un échantillon d'acteurs, témoignent d'un taux de satisfaction élevé : l'encadrement n'est pas jugé pesant, le sentiment de liberté domine, la fierté d'avoir participé à un processus décisif ressort clairement, quelles que soient par ailleurs les critiques, souvent sévères, sur les résultats acquis. Comment expliquer cet état de fait ? Sans doute parce qu'au-delà des critères objectifs qui définissent son fonctionnement, la rencontre du Grenelle a généré chez ses participants des sentiments, des émotions, de la satisfaction, voire du plaisir. Cette atmosphère s'explique parce que les participants ont souvent eu le sentiment de pouvoir s'exprimer, d'être écoutés et de voir leur opinion respectée. C'est précisément cet « esprit de la concertation », trop souvent absent des processus délibératifs, qui a été présent dans le Grenelle, rendant soudain légitime la recherche d'un consensus alors que, dans la culture politique française, le mot de « consensus » est suspect. En fin de compte, il se peut que l'une des clés de lecture du Grenelle soit ici : pour qu'un processus délibératif soit vécu comme tel, il faut sûrement qu'il pose et respecte des règles de fonctionnement démocratiques mais il faut en plus qu'un esprit de la démocratie donne vie à ces règles, et il faut encore que les acteurs qui habitent ce processus soient dans une posture de confiance à l'égard de ce dispositif. Si cette interprétation est juste, elle explique la réussite de l'exercice Grenelle dans son moment de réalisation. Mais elle indique aussi, par là-même, la difficulté à prolonger ou à répéter l'exercice.

L'analyse du corpus de discours produit par le Grenelle de l'environnement a attiré notre attention, sur l'une des caractéristiques à la fois les plus visibles et les moins analysées de ce processus de délibératif, sa dimension textuelle. Comme dispositif d'écriture, le Grenelle de l'environnement met en œuvre une série de procédures littéraires et sociotechniques orientées à la fois vers la production de synthèses, la rédaction de mesures d'action publique et leurs mises à disposition publique, leurs présentations en tableaux ordonnés de textes, notamment sur le site web officiel du Grenelle.

La dimension performative du Grenelle tient beaucoup à cette matérialisation textuelle dont on a souligné les dynamiques contradictoires et articulées : ce dispositif tend successivement à faire proliférer les énoncés – notamment dans les phases d'exploration<sup>668</sup> –, puis à les réduire dans les phases de hiérarchisation des propositions, constituant un « buisson d'énoncés », fruit des logiques réticulaire et hiérarchique. Ce faisant, il accomplit une série de transformations sur ces énoncés : outre la sélection opérée entre des propositions jugées plus

---

<sup>668</sup> Les rapports des phases d'exploration (par exemple la phase des groupes de travail) sont eux-mêmes des synthèses, des textes produits par la prolifération des énoncés proposés par les participants aux groupes de travail.

ou moins pertinentes, divers procédés littéraires, détaillés dans la conclusion de la partie discours, permettent de réagencer ces énoncés en *détachant* les propositions d'actions des diagnostics qui les précèdent et des acteurs qui les portent puis de les *attacher* à l'acteur étatique incarnant l'intérêt général et à des modalités diverses d'applications – précisément lors de la phase opérationnelle de « descente en généralité » où la sociologie des acteurs se modifie profondément au profit de l'administration.

L'attention portée à ces procédés d'écritures conduit ainsi à s'interroger sur le rôle déterminant des rapporteurs – dont on sait qu'ils appartiennent en majorité à la sphère étatique – et à ramener sous le double faisceau de l'attention démocratique et savante les effets des procédés et des techniques littéraires ou sociotechniques qu'ils mettent en œuvre dans leur activité de synthèse et de mise en forme des énoncés en se plaçant de ce point de vue dans le sillage des propositions de la « démocratie dialogique<sup>669</sup> » :

- Dans quelles mesures en effet les choix d'organisation et d'écriture des rapports (par exemple l'existence d'annexes et leurs compositions rapportant ou non les prises de positions et les arguments des acteurs) doivent-ils être mis en lumière, discutés, voire codifiés ?
- Le choix du vocabulaire de la perception et des émotions pour rapporter et résumer les propos du « public » - qui a pour principal effet de rabattre le public sur ses émotions<sup>670</sup> et de laisser dans l'ombre les arguments – et le choix d'une stratégie rhétorique inverse pour les « parties prenantes » doivent-ils être justifiés au motif qu'ils constituent aussi des procédures de représentation politique ?
- Les effets politiques des mécanismes de verrouillage – comme l'emploi de liste, de numérotation des engagements du Grenelle ou de différents formats de pdf-isation aux différentes phases du Grenelle – doivent-ils être seulement considérés comme des moyens, des formes littéraires ou algorithmiques accessoires et neutres ?
- L'étude des discours montre l'importance des divers procédés et chevilles qui permettent d'assurer la mise en cohérence rétrospective du Grenelle et de pallier divers embarras organisationnels en lissant *ex post* sa production. En particulier, le dispositif sociotechnique que constitue le site web officiel du Grenelle propose un tableau – ou plutôt une succession articulée de tableaux – des textes du Grenelle qu'il convient d'analyser comme une procédure à part entière du Grenelle dans la mesure où il prétend mettre à disposition du public les travaux de ce processus délibératif et participatif.
- Enfin, l'analyse des cartographies successives des problèmes produites par les phases du Grenelle montre l'émergence de deux cadres, le changement climatique et la démocratie écologique, qui paraissent subsumer les problèmes environnementaux. Ils s'affirment en effet au moins autant comme des registres de justification, des *mots d'ordre* du Grenelle, que comme des problèmes, dans la mesure où ils permettent de lier sous les mêmes fins les différents enjeux du Grenelle de l'environnement.

---

<sup>669</sup> Michel Callon et al., *op. cit.* ; Nicolas Benvegno, *op. cit.*

<sup>670</sup> Les « craintes » qui s'attachent au prisme de l'acceptabilité.



Ces différents éléments de synthèse conduisent, au final, à s'interroger sur le dispositif Grenelle de l'environnement, en tant que constitutif de la recomposition des formes de gouvernement des sociétés contemporaines. Autrement dit, le Grenelle, avec ses limites et les arrangements pris avec un idéal-type de débat public, contribue à l'évolution des modes de représentation et de participation politique, et de la capacité de l'État et du politique à impulser le changement.

Première interrogation : le Grenelle contribue-t-il à l'avènement d'une « démocratie du public<sup>671</sup> » ? De ce point de vue, et compte-tenu des éléments empiriques rassemblés ici, la réponse est clairement non, rejoignant ainsi l'analyse du Conseil d'État qui rappelle « les risques du recours à des formules de concertation ouverte souvent floues et ambiguës<sup>672</sup> ». Le Grenelle n'a jamais cherché à être un « débat public » ou « en public ». Certes il y a eu des contributions via Internet (300 000 visites et 14 000 contributions) et des débats régionaux (participation de l'ordre de 15 000 personnes), mais ces éléments n'ont eu qu'un rôle très secondaire dans le processus. Le Grenelle est une concertation de parties prenantes qui étaient en grande partie des spécialistes, comme cela a été préalablement évoqué. Par ailleurs, et compte-tenu du caractère innovant de ce dispositif, caractérisé par un degré de politisation élevé et introduit en début de mandat, le dispositif a évité l'écueil d'une participation parcellaire.

Deuxième interrogation : quel est le degré de représentativité du Grenelle de l'environnement, et qu'est-ce que cela nous dit sur le rôle du dispositif dans la transformation des formes d'élaboration de la décision publique ? À nouveau, il semble que le dispositif n'ait pas évité l'écueil du défaut de représentativité. Des éléments de réponse ont déjà été apportés au sujet de la sélection, voulue et assumée, des intervenants. Ainsi, les ONG environnementales ont été associées en amont et les quatre autres groupes ont accompagné le processus plus qu'ils n'ont contribué à le construire. Mais l'analyse de la trajectoire des enjeux, du choix des instruments et enfin des formes de d'intégration des différents intérêts en présence sur toute la durée du processus montre l'hybridation progressive entre une logique de concertation et des logiques classiques d'intégration des intérêts, dominées par le rapport de force entre groupes d'intérêts organisés d'une part, et entre ceux-ci et l'administration d'autre part. Les analyses monographiques permettent d'identifier, avec précision, quels ont été les intermédiaires et les mécanismes de traduction, qui ont influencé et transformé, parfois

---

<sup>671</sup> Benard Manin, *op. cit.*

<sup>672</sup> Conseil d'État, *op. cit.*, p. 71- 74.

en profondeur, les recommandations du Grenelle jusqu'à leur inscription dans le contenu des deux lois et leurs décrets d'application. Sur la durée, le dispositif et son contenu échappent en partie à leurs organisateurs et débouchent, dans la séquence de mise sur agenda gouvernemental et de préparation de la loi sur des échanges de face-à-face caractéristique des consultations administratives les plus classiques, au sein desquels les ONG environnementales ne sont plus que des intérêts parmi d'autres et dont la prise en compte dépend de leur capacité de mobilisation.

Troisième interrogation : quelle est l'incidence du Grenelle sur la prise de décision elle-même ? Là encore, les éléments empiriques rassemblés dans ce travail de recherche, et largement repris dans la synthèse de la partie « effets » de ce rapport, rendent compte du caractère non-automatique de la relation entre une concertation riche et des choix politiques relativement opaques observés suite au Grenelle. L'analyse oscille ici entre « pessimistes » et « optimistes », les premiers dénonçant le caractère irréaliste des recommandations issues du Grenelle, que ce soit d'un point de vue politique, financier ou juridique ; tandis que les seconds mettent en avant le fait que le Grenelle constitue aujourd'hui un passage obligé et un ensemble de normes et de références qui structurent l'action publique dans toute une série de domaines. De la même manière, les premiers mettent en avant le peu de garanties sur la qualité du suivi de la réalisation des engagements du Grenelle, soulignant au passage le caractère ectoplasmique du comité de suivi, régulièrement invoqué, mais se faisant sans règles de constitution précises, ni pouvoirs de cadrage réels. Tandis que les seconds soulignent l'institutionnalisation du principe de représentation des ONG environnementales dans plusieurs instances à visée généraliste (CESE) et sectorielle, contribuant ainsi à la transformation du néo-corporatisme à la française. Au final, sans entrer dans un débat de type normatif, ce travail montre que la combinaison entre différentes logiques d'action contribue au renouvellement des formes de représentation des intérêts et au brouillage progressif des frontières entre acteurs économiques et acteurs issus de la société civile, soulignant ainsi l'intérêt de cadres d'analyse croisant différentes entrées sur un même objet.

Dernière interrogation : le Grenelle de l'environnement peut-il être analysé au prisme des critères définissant la « démocratie dialogique <sup>673</sup> » ? Certes, le Grenelle de l'environnement n'est en rien un « forum hybride », fruit d'une mobilisation d'acteurs concernés par un enjeu territorial spécifique. Cependant, par rapport à d'autres concertations plus classiques, il se démarque tout d'abord du point de vue *du degré d'ouverture du débat*

---

<sup>673</sup> Telle que définie par Michel Callon et al., *op. cit.*, p. 215-262.

*aux non-spécialistes ou « dialogisme des procédures<sup>674</sup> »* : 1) faible intensité, ou degré de précocité de l'engagement des non-spécialistes dans l'exploration d'un enjeu et souci de la composition du collectif. Le niveau de dialogisme est faible dans le Grenelle. Certes les représentants syndicaux (surtout ouvriers) n'étaient en rien des spécialistes des questions environnementales, et ceux des collectivités locales n'en avaient qu'une maîtrise floue et liée à leur expérience de terrain. C'était au départ deux groupes parmi les moins « experts » et ils n'ont pas eu pour autant un rôle marginal. En revanche les ONG, les syndicats patronaux et les personnalités qualifiées du groupe État étaient des connaisseurs et ils ont gardé dans l'ensemble une maîtrise du processus. 2) faible ouverture, ou diversité des groupes consultés et représentativité des portes-paroles. Si une assez bonne diversité était assurée dans l'ensemble, les opérations de sélection des acteurs est restée très confinée entre le cabinet du ministre et les leaders associatifs. Aucun débat initial, ni aucune ouverture en cours de processus (à quelques exceptions près pour des personnes dites « qualifiées » comme l'UNAF) n'ont eu lieu. 3) En revanche, qualité élevée ou degré de sérieux et de continuité dans les prises de parole. La démarche utilisée (une sollicitation écrite de tous les membres, leur compilation, leur mise en circulation et leur discussion collective) a été transparente et productive comme nous l'avons montré plus haut. Cette qualité a garanti l'adhésion et l'acceptation des arbitrages.

L'évaluation du Grenelle au vu d'un second type de critères identifiés par Callon et al., qui portent sur la mise en œuvre des procédures, montre également un bilan contrasté. 1) Degré élevé « d'égalité des conditions d'accès aux débats », c'est-à-dire de garantie d'une absence de hiérarchie des points de vue exprimés. Cela repose pour l'essentiel sur le type d'animation assuré par les présidents, président adjoint et rapporteurs des groupes. L'impartialité que la grande majorité des membres ont constaté et apprécié chez leurs animateurs n'est bien évidemment naturelle. Elle est l'expression des accords préalables conclus entre les associations et les organisateurs politiques du Grenelle. Les animateurs ont été certes briefés, mais vu la brièveté des délais, leur savoir-faire personnel (en conduite de négociations) a été un facteur très important. 2) Degré élevé de « traçabilité des débats », c'est-à-dire la possibilité de suivre l'évolution des positions de chacun et les moments d'arbitrage et de compromis. Cela s'explique notamment par la circulation électronique des documents. S'il n'y avait pas de compte rendu pour chaque séance (qui aurait permis une vision d'ensemble pour les non-membres et les absents), en revanche, il était possible de

---

<sup>674</sup> *Ibid.*, p. 219.

suivre étape par étape l'évolution des discussions et des choix, comme nous l'avons montré pour le suivi de la trajectoire de quatre enjeux tels qu'ils ont été saisis dans le Grenelle. Les documents d'étape faisaient aussi apparaître au fur et à mesure les points d'accord et ceux qui étaient encore en discussion. 3) Enfin, un niveau moyen de « clarté des règles organisant le débat », c'est-à-dire l'existence d'une règle du jeu stable et connue de tous. À l'évidence, comme l'a indiqué un des responsables associatifs, « Le Grenelle s'est inventé en marchant ». Certes, des cadres étaient donnés lors de la première réunion sur la démarche (« pas des États généraux, mais une sélection de priorité », pas un vaste débat sur les programmes environnementaux, mais une concertation entre acteurs responsabilisés). Mais tous les participants s'accordent à la fois sur l'indétermination du processus, et sur les effets positifs de celle-ci. Elle a sans doute permis à chacun de donner le sens qu'il souhaitait à son investissement personnel et a entretenu l'illusion d'une véritable co-production de la concertation. Et cela même si beaucoup de points étaient pré-réglés en amont et d'autres l'étaient en coulisses des discussions (rencontres entre les associations, les responsables de groupe et les membres du comité). Mais il s'agissait sans doute plus d'harmonisation de cette vaste mécanique que d'une stratégie délibérément manipulatrice. Ces zones obscures n'ont le plus souvent jamais interféré explicitement avec le travail des groupes.

Le petit tableau suivant permet de synthétiser les éléments de cette évaluation du dispositif :

*Tableau n°72. Évaluation du Grenelle de l'environnement selon les critères de Michel Callon et al.*

Dialogisme de la procédure			Mise en œuvre de la procédure		
Intensité	Ouverture	Qualité	Egalité d'accès aux débats	Traçabilité	Cartée des règles de débat
--	--	+	++	++	+

Cette évaluation du Grenelle de l'environnement, au prisme des critères constitutifs de la « démocratie dialogique » montre que ce qui a assuré la valeur et la crédibilité de la procédure, ce n'est ni son originalité ni ses propriétés spécifiques, mais la façon dont elle a été concrétisée. C'est-à-dire ce que les acteurs engagés en ont fait ; la façon dont ils l'ont appropriée, interprétée et adaptée. En revanche, le schéma initial présente diverses limites dues autant à la précipitation avec laquelle la concertation a été engagée, qu'à la prégnance du mode classique d'administration publique (pré-négociation avec quelques acteurs, sélection des parties prenantes opaques. Dans la mesure où certains acteurs (le MEDDLT et les CESE)

réfléchissent à la manière de relancer le Grenelle, il y a là clairement des pistes d'amélioration possibles.



## ***ANNEXES GÉNÉRALES***





## 1.1. Note méthodologique (Carole-Anne Sénit)<sup>1</sup>

### 1.1.1 La presse

#### 1.1.1.1 Objectif

La publicisation des documents produits dans le cadre du Grenelle de l'environnement a incontestablement conduit à la médiatisation de ce processus politique innovant. L'analyse du Grenelle de l'environnement en tant que nouveau dispositif de concertation et de production de politiques publiques passe donc par celle de la couverture des médias à ce sujet. La constitution d'un corpus presse, puis son codage, sont donc essentiels puisqu'ils permettront d'identifier les représentations du Grenelle de l'environnement développées par les médias.

#### 1.1.1.2 Choix de l'outil de recherche

La constitution du corpus suppose le choix d'un ou plusieurs outils de recherche des différents articles de presse concernant le Grenelle de l'environnement. Nous avons décidé d'utiliser la base de données de presse Factiva, disponible à partir du site de la bibliothèque de Sciences Po. Cet outil donne accès à plus de 10 000 sources du monde entier, dont les archives de 31 journaux et magazines français, nationaux et régionaux.

#### 1.1.1.3 Définition des critères de recherche

La recherche des articles suppose de définir au préalable plusieurs critères :

- Un critère géographique d'abord. Pour des questions de volume de corpus et de contrainte de temps<sup>2</sup>, nous avons décidé de focaliser notre recherche uniquement sur six grands quotidiens nationaux – *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *L'Humanité*, *Les Échos*, *La Tribune* – ainsi que sur un quotidien régional – *Le Parisien* ;
- Un critère chronologique ensuite. Nous avons décidé de rechercher les articles de presse parus à partir de la date de l'annonce du Grenelle de l'environnement, le 18 mai 2007. Le corpus de presse contient donc des articles parus entre le 18 mai 2007 et le 31 octobre 2009, date à laquelle nous avons commencé le codage du corpus ;
- Un critère sémantique enfin. La recherche des articles supposait effectivement d'identifier des termes de recherche ou mots-clés précis. Nous n'avons pas retenu les

---

<sup>1</sup> Nous remercions Odile Gaultier-Voituriez, responsable du centre de documentation du CEVIPOF/Sciences Po, pour ses conseils avisés lors de la constitution de ce corpus. Nous remercions par ailleurs Annie-Claude Salomon et Thierry Bontems (Laboratoire PACTE/IEP de Grenoble) pour leur soutien, respectivement afin d'effectuer les déclarations nécessaires auprès de la CNIL et pour la mise en place de l'espace de travail collaboratif.

<sup>2</sup> Je disposais de 17 semaines pour réaliser l'ensemble de la mission (identification des outils pour la constitution du corpus presse, collecte des articles par mots-clés, élaboration de la grille de codage et codage du corpus).

mots-clés « Grenelle » AND « Environnement » car ils excluaient les articles concernant la phase législative du Grenelle (Grenelle 1, Grenelle 2). Nous lui avons préféré le terme « Grenelle », ainsi qu'un critère de recherche du mot-clé uniquement dans le titre de l'article (pour des raisons de volume de corpus). Un tri s'est par la suite imposé pour exclure les articles de presse concernant les accords de Grenelle de 1968, le Grenelle de la mer ou Grenelle des ondes.

Le résultat de la recherche selon ces critères est de 438 articles. La répartition des articles par quotidien est la suivante : *Les Échos* : 96 articles ; *Libération* : 80 articles ; *Le Figaro* : 59 articles ; *Le Parisien* : 41 articles ; *L'Humanité* : 42 articles ; *Le Monde* : 48 articles ; *La Tribune* : 71 articles.

#### *1.1.1.4 Choix de l'outil d'analyse*

Le corpus défini, il fallait ensuite s'engager dans l'étape suivante : le codage des articles de presse. Celui-ci a été effectué avec MaxQDA, un logiciel d'assistance à la codification de données qualitatives (MaxQDA est un logiciel de type CAQDAS (Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software)). Ce logiciel permet notamment, en lisant les textes, de coder manuellement des segments de textes, de compter les codes et de les comparer grâce à la réalisation de tris croisés et la constitution de variables.

#### *1.1.1.5 Définition des codes*

Il s'agissait ensuite d'identifier les variables quantitatives et qualitatives nous permettant de réaliser le codage puis l'analyse du corpus de presse.

#### *Variables quantitatives*

### **1. Type de presse**

1.1. Presse régionale

1.2. Presse nationale

### **2. Rubrique du journal**

2.1. Régions

2.2. Politique

2.3. Opinion/Entretien/Analyse

2.4. Environnement

2.5. Économie

### 3. Position dans le journal

- 3.1. Une
- 3.2. Deuxième de couverture
- 3.3. Dernière

### 4. Nombre de mots

- 4.1. > à 1000 mots
- 4.2. De 500 à 1000 mots
- 4.3. De 200 à 500 mots
- 4.4. < à 200 mots

**5. Phase du Grenelle.** Pour construire ce code, j'ai repris les phases temporelles du Grenelle de l'environnement.

- 5.1. Annonce (18 mai 2007 à juillet 2007)
- 5.2. Lancement (6 au 15 juillet 2007)
- 5.3. Groupes de travail (15 juillet à fin septembre 2007)
- 5.4. Contributions (fin septembre à mi-octobre 2007)
- 5.5. Tables rondes (24 au 26 octobre 2007)
- 5.6. Comités opérationnels (novembre 2007 à avril 2008)
- 5.7. Phase législative (à partir d'avril 2008)
  - 5.7.1. Grenelle 1
  - 5.7.2. Grenelle 2
  - 5.7.3. Grenelle 3

#### *Variables qualitatives*

**1. Thèmes.** Pour construire ce code thématique, j'ai repris les thèmes des groupes de travail du Grenelle de l'environnement, à savoir : **changement climatique, biodiversité et ressources naturelles, production et consommation, santé, gouvernance et éducation, compétitivité et emploi, OGM et déchets**. J'ai à nouveau attribué des sous-codes au vaste thème du Changement climatique (fiscalité/énergies renouvelables et maîtrise de l'énergie/nucléaire/transports/bâtiments), notamment dans l'optique de différencier plus finement les mesures issues du Grenelle concernant ce thème. Cette variable peut nous permettre d'identifier le ou les groupe(s) de travail ayant été le(s) plus médiatisé(s), ainsi que les thèmes récurrents, qui préoccupent le plus l'opinion publique.

**2. Acteurs in/out.** Ce code différencie les acteurs qui ont participé au Grenelle de l'environnement (soit dans un groupe de travail, soit dans une table ronde, soit dans un comité opérationnel) des acteurs qui n'ont pas fait partie de ce processus de concertation.

**3. Types d'acteurs.** Ce code différencie les acteurs selon leur milieu professionnel d'appartenance, soit **associatif/scientifique ou intellectuel/syndical/industriel ou patronal/politique**. Un sous-code a été ajouté pour caractériser les acteurs issus du **grand**

**public** intervenant dans les articles ; il a pour objectif d'analyser les représentations du Grenelle par le public.

**4. Appels au public.** Ce code permet d'identifier toutes les formes à travers lesquelles les citoyens participent au Grenelle : ils peuvent être employés pour caractériser l'acceptabilité d'une mesure issue du Grenelle (**Acceptabilité**), ou l'adhésion du public au processus du Grenelle (**Adhésion**) et pour codifier toute autre forme de participation du public (**Participation**).

**5. Registres de justification.** Ce code explicite les différentes justifications invoquées pour légitimer (ou non) le processus du Grenelle de l'environnement ou certaines de ses mesures (exemple : **protection de l'environnement, pouvoir d'achat et conjoncture économique**).

**6. Propositions.** Ce code permet d'identifier d'une part les propositions issues des groupes de travail (phase temporelle : juillet à octobre 2007) – ce sont les **propositions du « Grenelle in »** – et d'autre part les autres types de propositions et contributions d'acteurs ou du journaliste (toutes phases temporelles confondues) – ce sont les **propositions du « Grenelle out »**. Les propositions du « Grenelle in » sont codées selon leur adoption ou non par les tables rondes en octobre 2007.

**7. Mesures concrètes. Mesures adoptées/amendées/abandonnées** au cours du processus législatif (**loi OGM, loi Grenelle 1, loi de finances pour 2009, loi de finances pour 2010, Projet de loi Grenelle 2**). Le sous-code « amendées » a pour objectif d'identifier si l'amendement adopté a permis de réaliser une avancée par rapport au projet de loi présenté aux députés, ou au contraire s'il constitue un recul.

**8. Résultats attendus/Objectifs.** Ce code a pour but d'identifier les objectifs fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement ainsi que les résultats attendus de certaines mesures.

**9. Dissensus.** Ce code permet d'identifier les mesures ou étapes du processus faisant l'objet d'un désaccord entre différents acteurs.

**10. Consensus.** Ce code permet d'identifier les mesures ou étapes du processus faisant l'objet d'un consensus entre différents acteurs.

**11. Prise de position journaliste.** Ce code permet d'identifier la nature des jugements portés par le journaliste sur une ou plusieurs mesures du Grenelle de l'environnement ou sur le processus dans son ensemble.

**12. Jugement.** Ce code permet d'identifier la nature des jugements (**positif/négatif**) prononcés par différents types d'acteurs (**grand public ; représentants syndicaux ; associatifs ; hommes politiques** selon leur appartenance à la majorité, l'opposition, ou les Verts ; **industriels, chefs d'entreprise et représentants patronaux ; scientifiques et intellectuels**) sur une ou plusieurs mesures issues du Grenelle de l'environnement ainsi que sur le processus dans son ensemble.

7 045 segments d'articles de presse ont été codés selon cette grille.

### 1.1.2 Les acteurs

#### 1.1.2.1 Objectif

L'analyse sociologique, quantitative et qualitative, des acteurs du Grenelle de l'environnement suppose l'élaboration d'une base de données des acteurs rassemblant des informations socio-démographiques les concernant. Cette étape est donc très importante, puisqu'elle constitue la base sur laquelle s'appuient les chercheurs du projet pour réaliser leurs analyses.

#### 1.1.2.2 Définition des variables

Deux types de variables ont été définis. D'une part, des variables concernant la position de l'acteur dans le processus du Grenelle, identifiant sa présence dans les groupes de travail, tables rondes et comités opérationnels, la fonction qu'il y occupait, l'organisme qu'il représentait et le collège auquel il appartenait. La répartition des acteurs par collège d'appartenance a été étendue aux membres des comités opérationnels, pour lesquels il n'était pas défini. Le collège Personnes morales associées, dont la définition est floue, a été supprimé et ses membres ont été répartis dans les autres collèges ainsi que dans deux nouveaux collèges (Experts et ONG non-environnementales). En effet, les « personnes morales associées » étaient en général des personnes qualifiées ou des membres d'ONG non-environnementales. Les membres des comités opérationnels ont donc été répartis selon les collèges suivants : Collectivités territoriales, Employeurs, État, Experts, ONG environnementales, ONG non-environnementales et Salariés.

D'autre part, des variables concernant l'acteur hors du processus du Grenelle ont été définies. Elles regroupent des informations socio-démographiques telles que le sexe, l'année et le lieu de naissance, la profession des parents et du conjoint, le statut marital, le nombre d'enfants, le type d'études et les diplômes, le passage par une grande école, la profession, la fonction<sup>3</sup>, la carrière, le statut et les décorations et distinctions. Néanmoins, lorsque l'acteur n'est pas présent dans le *Who's Who* (Cf. *infra*), il devient difficile de recueillir certaines informations, notamment concernant les variables année de naissance, lieu de naissance, professions des parents, statut marital, profession du conjoint, nombre d'enfants, études, diplômes, et carrière. Or, comme seulement 16 % des acteurs du Grenelle sont présents dans

---

<sup>3</sup> La variable « Fonction » retranscrit le mandat politique/associatif/syndical/patronal, et la variable « Profession » le métier. Lorsqu'un acteur n'a aucun mandat, son métier (profession) est également sa fonction. Le contenu est donc le même dans les deux cellules Excel.

cette base, ces informations socio-démographiques demeurent manquantes pour de nombreux acteurs, ne possédant ni biographie dans le *Who's Who*, ni page personnelle sur internet. Les entretiens et le questionnaire devraient cependant permettre de recueillir ces données manquantes.

### 1.1.2.3 Choix des outils de recherche et recueil des données

Plusieurs outils ont été utilisés pour collecter les informations. Dans un premier temps, nous devons rechercher et reporter dans un fichier Excel les noms des acteurs ayant participé au Grenelle. Les listes des membres des groupes de travail, tables rondes et comités opérationnels sont accessibles à partir du site du Grenelle de l'environnement. Seules les listes des membres des comités opérationnels 29 (Contribution Climat-énergie), 32 (Expertise) et 33 (Air et atmosphère) n'étaient et ne sont toujours pas disponibles sur ce même site. La base de données comporte au total 1551 acteurs (dont 1179 hommes et 372 femmes)<sup>4</sup>.

Le *Who's Who* est un dictionnaire de 22 000 biographies d'hommes et femmes « reconnus pour leurs talents et réalisations dans tous les secteurs d'activité, profils établis ou personnalités d'avenir, de 21 à 101 ans<sup>5</sup> ». Cet outil est accessible en ligne (sous réserve d'un abonnement ou via factiva) et sur papier. Il regroupe en majorité des chefs d'entreprise (27 %) et des hauts fonctionnaires et diplomates (18 %). Il est intéressant car il donne accès aux informations personnelles et professionnelles des acteurs. Néanmoins, comme je l'ai précisé auparavant, seulement 16 % des acteurs du Grenelle de l'environnement y sont présents.

J'ai également utilisé le *Bottin administratif 2007*, un annuaire papier contenant les coordonnées et les fonctions de plus de 100 000 responsables de l'administration française, puis les *Trombinoscopes*, annuaires des institutions politiques nationales et locales. Ces outils se sont avérés très utiles puisqu'environ la moitié des participants au Grenelle proviennent de l'administration publique. Les informations disponibles restent cependant limitées : aucune information sur la vie personnelle ou la carrière de l'acteur n'est effectivement précisée.

Le trombinoscope de la Société générale de presse permet également d'accéder à des biographies très complètes des acteurs du monde politique. Douze acteurs seulement y ont une biographie : ils ont une grande notoriété et occupent un poste important dans l'administration française, notamment au sein du gouvernement.

---

<sup>4</sup> Sans les acteurs des Comités opérationnels 29, 32 et 33.

<sup>5</sup> <http://www.whoswho.fr/>

Le site *Managers.com* met à disposition un annuaire des anciens élèves de 19 grandes écoles<sup>6</sup>. 25 % des acteurs du Grenelle de l'environnement ont réalisé une partie de leur cursus étudiant dans une grande école. Néanmoins, des homonymies peuvent biaiser ces données. Le site ne donnait aucune autre information pouvant nous permettre de résoudre ce problème.

Factiva donne accès aux archives de 31 journaux et magazines français, nationaux et régionaux. Cette source a été utilisée pour identifier la présence des acteurs dans la presse, ainsi que le nombre d'articles de presse concernant l'acteur et sa participation au Grenelle de l'environnement. Seulement 17 % des acteurs du Grenelle de l'environnement sont cités dans un quotidien national ou régional.

Enfin, internet, par le moteur de recherche Google, m'a permis de collecter certaines informations lorsqu'une page était dédiée au parcours de l'acteur. Nous devons néanmoins nous assurer de la fiabilité des données recueillies sur internet : il était donc nécessaire de cibler les sources pertinentes, telles que les blogs personnels, les sites institutionnels et les sites des organisations auxquelles les acteurs appartiennent.

#### 1.1.2.4 Codage

La principale difficulté de l'exercice réside dans le choix des codes<sup>7</sup>. Pour certaines données, telles que la *Fonction/profession* et l'*institution de rattachement*, nous devons préalablement créer des variables permettant de regrouper plusieurs informations pour réaliser le codage (définition de catégories socio-professionnelles, de types d'organismes, etc.).

Concernant la variable *Fonction/Profession*, les membres du projet se sont accordés sur les catégories suivantes :

<b>Fonction</b>
Élu fonction nationale
Élu fonction nationale et locale
Élu fonction locale

<sup>6</sup> École nationale d'administration, Sciences Po, École supérieure de commerce de Paris, École centrale de Paris, École polytechnique, École des hautes études commerciales de Paris, École nationale de la statistique et de l'administration, Telecom Paris Tech, École nationale des ponts et chaussées, École nationale supérieure des mines de Paris, École nationale supérieure des télécommunications, École nationale supérieure, École supérieure d'électricité, Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace, Institut européen d'administration des affaires, Bocconi, École nationale supérieure d'administration et de direction des entreprises de Barcelone, Harvard, London school of economics.

<sup>7</sup> Je ne détaille ici que les variables les plus problématiques.

<b>Profession</b>
Cadres associatifs
Cadres patronaux
Cadres syndicaux
Fonctionnaires
Agriculteurs, apiculteurs, pêcheurs
Professions libérales
Dirigeants d'entreprises
Cadres supérieurs, ingénieurs
Professeurs, scientifiques, professions intellectuelles

Pour coder la provenance des acteurs, nous devons aussi définir les grands types d'institutions auxquelles ils appartenaient.

<b>Institutions de rattachement</b>
Ministères, services ministériels, cabinets, et agences d'État
Académies, universités, centres de recherche et centres techniques
Entreprises (publiques et privées)
Associations environnementales, autres associations
Collectivités territoriales (ou leurs représentants – exemple : Association des maires de France)
Associations professionnelles, syndicats, chambres d'agriculture et d'industrie
Syndicats de salariés

Enfin, la variable *Carrière* sera certainement la plus problématique à coder, notamment parce qu'elle est très littéraire, mais également parce que les informations qu'elle contient sont extrêmement diverses.

### 1.1.3 La veille documentaire

La veille documentaire sur le Grenelle de l'environnement a été élaborée dans un double objectif : informer les chercheurs participant au projet du suivi des engagements décidés lors des tables rondes en octobre 2007 d'une part, et des publications scientifiques dédiées à ce processus de concertation original d'autre part.

Les sources ont été classées par type :

- Tout d'abord, il demeurait fondamental de regrouper les sources dites primaires, c'est-à-dire tous les documents produits lors des différentes phases du Grenelle (rapports des groupes de travail, des tables rondes et des comités opérationnels), notamment parce qu'ils constituaient les documents de base pour le travail des chercheurs. Les rapports des



groupes de travail retracent les débats des groupes et les propositions issues des différentes réunions plénières et ateliers thématiques. De même, les rapports des comités opérationnels récapitulent les propositions d'action des chantiers, engagés suite aux conclusions des tables rondes, dont le rapport final reprend les engagements du Grenelle. L'ensemble des rapports est disponible sur le site du Grenelle de l'environnement<sup>8</sup> ;

- Les publications scientifiques regroupent les travaux universitaires, ouvrages, chapitres d'ouvrages et articles de périodiques. La majorité des articles de périodiques est issu du catalogue de la bibliothèque de Sciences Po de Paris<sup>9</sup>. Ainsi, la cote est précisée lorsque la publication y est disponible. D'autres outils ont également été utilisés pour élaborer cette partie de la veille documentaire, notamment le catalogue de la Bibliothèque nationale de France<sup>10</sup>, le catalogue collectif du Système universitaire de documentation (SUDOC)<sup>11</sup>, le site de l'archive ouverte : Hyper article en ligne – Sciences de l'homme et de la société (HAL-SHS)<sup>12</sup>, l'archive ouverte de Sciences Po (SPIRE – Sciences Po Institutional Repository)<sup>13</sup> et Google Scholar<sup>14</sup> pour les travaux universitaires ;
- Les rapports publics sont des publications ou de la littérature grise issues d'organismes publics (ministère de l'Écologie, Assemblée nationale, Conseil économique et social) concernant le processus du Grenelle de l'environnement et sa mise en œuvre (lois, projets de lois, rapports d'information, rapports d'activité, etc.). La Bibliothèque des rapports publics (BRP) du site de la Documentation française<sup>15</sup> donne accès à ce type de sources en texte intégral ;
- Enfin, la majorité des publications concernant le Grenelle de l'environnement se trouve sur internet. Il était donc essentiel de créer une webographie, pour permettre l'accès aux informations les plus récentes concernant le suivi du processus. La webographie est divisée par sources (sites web) et types d'acteurs (publics, associatifs et privés).
  - Le site de Vie publique<sup>16</sup> regroupe plusieurs brèves, dossiers d'actualité ainsi que les textes de lois et discours publics respectivement actés et prononcés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.
  - Les pages des sites des acteurs publics (ministères, ADEME, IFEN, Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique et social, Centre d'analyse stratégique) dédiées au Grenelle de l'environnement sont répertoriées dans la webographie.
  - Les acteurs associatifs (Greenpeace, Fondation Nicolas Hulot, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Office international de l'Eau, etc.) consacrent également une page de leur site internet au Grenelle de l'environnement : l'Alliance pour la Planète a notamment créé un blog regroupant toutes les associations présentes lors du processus de concertation<sup>17</sup>.
  - Peu d'acteurs privés ont finalement consacré un dossier au Grenelle de l'environnement sur leur site. Certains acteurs résument leurs propositions

---

<sup>8</sup> <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php>

<sup>9</sup> <http://bibliotheque.sciences-po.fr/fr/index.html>

<sup>10</sup> <http://www.bnf.fr/fr/acc/x.accueil.html>

<sup>11</sup> <http://www.sudoc.abes.fr/>

<sup>12</sup> <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<sup>13</sup> <http://spire.sciences-po.fr/web/>

<sup>14</sup> <http://scholar.google.fr/>

<sup>15</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports/presentation.shtml>

<sup>16</sup> <http://www.vie-publique.fr/>

<sup>17</sup> <http://legrenelle.lalliance.fr/>

présentées dans le cadre des groupes de travail (FNSEA) ainsi que leurs engagements (Air France, SNCF, GDF, etc.).

- Néanmoins, l'ensemble de ces pages ne sont pas mises à jour régulièrement. Il était donc nécessaire de compléter la webographie avec les sources d'un quotidien électronique dédié à l'environnement. En effet, le *Journal de l'environnement*<sup>18</sup> donne accès à des sources mises à jour régulièrement et permet aux chercheurs travaillant notamment sur la partie Effets du projet de s'informer sur le suivi et les résultats du Grenelle de l'environnement. Le site Actu-environnement<sup>19</sup> propose également une synthèse du Grenelle de l'environnement, et retrace les propositions des groupes de travail et les mesures adoptées par les tables rondes, par thème.

La veille documentaire, de même que les bases de données Acteurs et Presse, sont accessibles sur le site dédié au projet CDE du Grenelle de l'environnement<sup>20</sup> (respectivement dans l'onglet *Documentation*, *Acteurs* et *Discours*). Créé à l'initiative du laboratoire de recherche PACTE, cet espace collaboratif de travail donne aux chercheurs la possibilité de s'informer des avancées des trois entrées du projet (acteurs, discours et effets) en donnant accès aux documents de travail mis en ligne par l'équipe. Il permet également d'alerter les membres du projet des événements planifiés et des nouvelles sources bibliographiques disponibles. Cet espace permet ainsi de renforcer la dimension collective du projet, en facilitant le travail en équipe et la communication entre ses membres – ceux-ci étant en majorité rattachés à des laboratoires de recherche différents.

---

<sup>18</sup> <http://www.journaldelenvironnement.net/fr/index/index.asp>

<sup>19</sup> [http://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/grenelle\\_environment\\_021007/grenelle\\_environment.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/grenelle_environment_021007/grenelle_environment.php4)

<sup>20</sup> <http://espace-pacte.upmf-grenoble.fr/sites/Grenelle/default.aspx>

## 1.2 Bibliographie (Odile Gaultier-Voituriez et Carole-Anne Sénit)<sup>21</sup>

### 1.2.1 Publications scientifiques

#### 1.2.1.1 Ouvrages et thèses

##### 1.2.1.1.1 Ouvrages et thèses généraux

ARCY (François d') et ROUBAN (Luc) (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 388 p. [ISBN 978-2-7246-0691-1]

ARTS (Bas), NOORTMANN (Math) and REINALDA (Bob) (eds), *Non-State Actors in International Relations*, Adlershot, Ashgate, 2001, 318 p. [ISBN 978-0-7546-1848-5]

BACQUÉ (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, 314 p. [ISBN 978-2-7071-4306-8]

BACQUÉ (Marie-Hélène) et SINTOMER (Yves) (dir.), *La Démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 288 p. [ISBN 978-2-7071-5720-1]

BALME (Richard), CHABANET (Didier) et WRIGHT (Vincent) (dir.), *L'Action collective en Europe/ Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 544 p. [ISBN 978-2-7246-085-5]

BARTHÉLEMY (Martine), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286 p. [ISBN 978-2-7246-0794-9]

BAUDRILLARD (Jean), *Simulacres et simulation*, Paris, Galilée, 1981, 233 p. [ISBN 978-2-7186-0210-3]

BENVEGNO (Nicolas), *La politique des netroots : la démocratie à l'épreuve d'outils informatiques de débat public*, thèse, doctorat, sous la direction de Michel Callon, Paris, École des Mines, 2011.

BLATRIX (Cécile), BLONDIAUX (Loïc), FOURNIAU (Jean-Michel), HÉRIARD-DUBREUIL (Bertrand), LEFEBVRE (Rémi) et REVEL (Martine) (dir.), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches, 2007, 412 p. [ISBN 978-2-7071-5341-8]

BLONDIAUX (Loïc), *Le Nouvel Esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008, 109 p. [ISBN 978-2-02-096675-7]

BOLTANSKI (Luc) et CHAPIELLO (Ève), *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p. [ISBN 978-2-07-074995-9]

BOLTANSKI (Luc) et THÉVENOT (Laurent), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483 p. [ISBN 978-2-07-072254-9]

BON (François), *Après le livre*, Paris, Seuil, 2011, 274 p. [978-2-02-105534-4]

---

<sup>21</sup> Cette bibliographie a été mise à jour de manière régulière par Carole-Anne Sénit jusqu'à la fin mars 2010 et complétée par Odile Gaultier-Voituriez fin décembre 2011.

BONTE (Bérengère), *Sain Nicolas*, Paris, Éditions du Moment, 2010, 329 p. [ISBN 978-2-35417-085-1]

BORRAZ (Olivier) et GUIRAUDON (Virginie) (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, Gouvernances, 2008, 367 p. [ISBN 978-2-7246-1059-8]

BORRAZ (Olivier) et GUIRAUDON (Virginie) (dir.), *Politiques publiques en France 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 312 p. [ISBN 978-2-7246-1148-9]

BOURDIEU (Pierre) et SAINT-MARTIN (Monique de), *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989, 568 p.

BOURG (Dominique) et BOY (Daniel), *Conférences de citoyens, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie, TechnoCité, 2005, 105 p. [ISBN 978-2-84377-107-1]

BOUSSAGUET (Laurie), JACQUOT (Sophie) et RAVINET (Pauline) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd., 2010, 776 p. [ISBN 978-2-7246-1175-5]

BRENNER (Neil), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre) et BARTHES (Yannick), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 357 p. [ISBN 978-2-02-040432-7]

CAUTRÈS (Bruno) et MUXEL (Anne) (dir.), *Comment les électeurs font-ils leur choix ? : le panel électoral français 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2009, 392 p. [ISBN 978-2-7246-1107-6]

CEFAÏ (Daniel) et TROM (Danny) (dir.), *Les Formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2001, 322 p. [ISBN 978-2-7132-1412-7]

CHARAUDEAU (Patrick) et MAINGUENEAU (Dominique) (dir.), *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002, 661 p. [ISBN 978-2-02-037845-1]

CHATEAURAYNAUD (Francis) et TORNAY (Didier), *Les Sombres Précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1999, 476 p. [ISBN 978-2-7132-1331-1]

CHATEAURAYNAUD (Francis), *Prospéro : une technologie littéraire pour les sciences humaines*, Paris, Éditions du CNRS, 2003, 403. [ISBN 978-2-271-06133-1]

CHRISTENSEN (Tom) and LAEGREID (Per) (eds), *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate, 2007, 288 p.

COMETTI (Jean-Pierre), *Qu'est-ce que le pragmatisme ?*, Paris, Gallimard, Folio-Essais, 2010, 436 p. [ISBN 978-2-07-039604-7]

COMMAILLE (Jacques) et JOBERT (Bruno) (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1999, 381 p. [ISBN 978-2-275-01786-0]

COMMAILLE (Jacques), DUMOULIN (Laurence) et ROBERT (Cécile) (dir.), *La Juridicisation du politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2010, 230 p. [ISBN 978-2-275-02826-2]

DELLA PORTA (Donatella) and DIANI (Mario), *Social Movements: an Introduction*, Oxford, Blackwell Publishers, 2<sup>nd</sup> ed., 2006, 345 p.

DEWEY (John), *Le Public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, Folio, 2010, 336 p. [ISBN 978-2-07-043587]

DUPUY (Claire), *Politiques publiques, territoires et inégalités : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, 1969-2004*, thèse, doctorat, sous la direction de Patrick Le Galès, Sciences Po Paris/ Université Milan Bicocca, 2010, 576 p.

DUYVENDAK (Jan-Willem), *The Power of Politics: New Social Movements in France*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1995, 251 p.

EDELIN (Claude), MOORE (William) et VIEMONT (Jean-Daniel), « Buissonnement ». <http://www.grouperdetudedelarbre.org/index.php?menu=lexique>.

ELIAS (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, 1993, 222 p.

EPSTEIN (Renaud), « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'État français », *Cahiers de recherche du Programme Villes et Territoires*, Sciences Po, Paris, n° 2, 2010.

<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/05/Epstein.pdf>

FAUCHER-KING (Florence) et LE GALÈS (Patrick), *Les Gouvernements New Labour : le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> éd., 2010, 212 p. [ISBN 978-2-7246-1149-6]

FAURE (Alain), LERESCHE (Jean-Philippe), MULLER (Pierre) et NAHRATH (Stéphane) (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, 378 p. [ISBN 978-2-296-03773-1]

FAVRE (Pierre) (dir.), *Sida et politique : les premiers affrontements, 1981-1986*, Paris, L'Harmattan, 1992, 206 p. [ISBN 978-2-7384-1531-8]

FILLIEULE (Olivier) et PÉCHU (Cécile), *Lutter ensemble : les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 1993, 221 p. [ISBN 978-2-7384-1888-3]

FISCHER (Franck), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 266 p. [978-0-19-924264-1]

FOUROT (Aude-Claire), « Comprendre la différenciation territoriale par les mécanismes de changement institutionnel », *Cahiers de recherche du programme Villes et Territoires*, Sciences Po, Paris, n° 10, 2010.

<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/12/WP-Fourot.pdf>

GAUDIN (Jean-Pierre), *La Démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 128, 2007, 125 p. [ISBN 978-2-200-35199-1]

GILBERT (Claude) et HENRY (Emmanuel) (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, Recherches, Territoires du politique, 2009, 290 p.

GOODY (Jack), *La Raison graphique : la domestication de la pensée sauvage*, Paris, Éditions de Minuit, Le Sens commun, 1986, 275 p.

GRANGE (Cyril), *Les Gens du Bottin Mondain, 1903-1987 : y être, c'est en être*, Paris, Fayard, 1996, 572 p.

GREIMAS (Algirdas Julien), *Sémantique structurale*, Paris, Larousse, 1966, 262 p.

GRÉMION (Catherine), *Profession : décideurs : pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979, 454 p.

GROSSMAN (Emiliano) et SAURUGGER (Sabine), *Les Groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, U. Sociologie, 2006, 251 p. [ISBN 978-2-200-26652-3]

GUÉRIN-HENNI (Anne), *Les Pollueurs : luttes sociales et pollution industrielle*, Paris, Seuil, Points-Politique, 1980, 373 p. [ISBN 978-2-02-005680-9]

HABERMAS (Jürgen), *Morale et communication : conscience morale et activité communicationnelle*, Paris, Éditions du Cerf, 1986, 212 p. [ISBN 978-2-204-02596-6]

HAEGEL (Florence) (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007, 452 p. [ISBN 978-2-7246-1001-7]

HASSENTEUFEL (Patrick), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, U. Sociologie, 2008, 294 p. [ISBN 978-2-200-01985-3]

HAYWARD (Jack) and WATSON (Michael) (eds.), *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*, London, Cambridge University Press, 1975, 496 p.

HEDSTRÖM (Peter) and SWEDBERG (Richard) (eds.), *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 340 p. [ISBN 978-0-521-59687-9]

HOOD (Christopher), *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983, 178 p. [ISBN 978-0-333-34396-8]

HOOD (Christopher), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2011, 226 p. [ISBN 978-0-691-12995-2]

JAMES (William), *Pragmatism*, Cambridge, Harvard University Press, 1975, 316 p. [ISBN 978-0-674-69735-5]

JAMES (William), *The Meaning of Truth*, Cambridge, Harvard University Press, 1975, 328 p. [ISBN 978-0-674-55861-8]

KOHLER-KOCH (Beate) and Rittberger (Berthold) (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2007, 392 p. [ISBN 978-0-7425-5491-7]

KOOIMAN (Jan) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, 280 p.

KRIEG-PLANQUE (Alice), *La Notion de « formule » en analyse de discours*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2009, 144 p. [ISBN 978-2-84867-255-7]

LAGROYE (Jacques) (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, 564 p.

LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2004, 370 p. [ISBN 978-2-7246-0949-3]

LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, Sociologie, 2007, 126 p. [ISBN 978-2-2003-4599-0]

LASSÈGUE (Jean), *Pour une anthropologie sémiotique : recherches sur le concept de Forme symbolique*, mémoire, habilitation à diriger des recherches, Paris-IV Sorbonne, 2010.

<http://formes-symboliques.org/IMG/pdf/doc-217.pdf>

- LATOURE (Bruno), *La Science en action : introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 2005, 663 p. [ISBN 978-2-7071-4546-8]
- LAUMANN (Edward O.) and KNOKE (David), *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987, 539 p.
- LEMIEUX (Cyril), *Le Devoir et la grâce*, Paris, Economica, 2009, 246 p. [ISBN 978-2-7178-5714-6]
- LEHMBRUCH (Gerhard) and SCHMITTER (Philippe) (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979, 328 p. [ISBN 978-0-8039-9837-7]
- LE ROUX (Brigitte) et ROUANET (Henry), *Geometric Data Analysis : from Correspondence Analysis to Structured Data Analysis*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 2004, 475 p. [ISBN 978-1-4020-2235-7]
- LE ROUX (Brigitte) et ROUANET (Henry), *Multiple Correspondance Analysis*, Thousand Oaks/Londres, Sage Publications, 2010, 115 p. [ISBN 978-1-4129-6897-3]
- MAILLARD (Jacques de) et SUREL (Yves) (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, à paraître.
- MANIN (Bernard), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 319 p. [ISBN 978-2-08-081349-7]
- MARC (Xavier) et TCHERNIA (Jean-François) (dir.), *Étudier l'opinion*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007, 260 p. [ISBN 978-2-7061-1404-5]
- MAYER (Nonna) et PERRINEAU (Pascal), *Les Comportements politiques*, Paris, Armand Colin, Cursus, 1992, 160 p. [ISBN 978-2-200-21088-5]
- MAYER (Nonna), *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010, 316 p. [ISBN 978-2-200-35425-1]
- MCADAM (Doug), TARROW (Sidney) and TILLY (Charles), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 387 p. [ISBN 978-0-521-80588-9]
- MÉHEUST (Bertrand), *La Politique de l'oxymore : comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde*, Paris, La Découverte, 2009, 161 p. [ISBN 978-2-7071-5730-0]
- MOREL (Christian), *Les Décisions absurdes : sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Paris, Gallimard, 2002, 309 p. [ISBN 978-2-07-076302-3]
- MORRIS (Charles William), *Foundation of the Theory of Signs*, Chicago, Chicago University Press, 1938, 59 p.
- OLSON (Mancur), *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, Sociologies, 1978, 199 p. [ISBN 978-2-13-035434-5]
- PEIRCE (Charles Sanders), *Œuvres philosophiques I, Pragmatisme et pragmatisme (1931)*, Paris, Éditions du Cerf, 2002, 484 p. [ISBN 978-2-204-07021-8]
- PERRINEAU (Pascal) et YSMAL (Colette) (dir.), *Le Vote surprise : les élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997*, Paris, Presses de Sciences Po, Chroniques électorales, 1998, 352 p. [ISBN 978-2-7246-0734-5]
- PIERRE (Jon) and PETERS (B. Guy), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan, 2000, 231 p.
- PLANCHE (Jeanne), *Société civile : un acteur historique de la gouvernance*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007, 142 p. [ISBN 978-2-84377-122-4]

POLLARD (Julie), *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, thèse, doctorat, sous la direction de Patrick Le Galès, IEP de Paris, 2009, 530 p.

PODESTÀ (Noemi) e VITALE (Tommaso) (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno: conflitti locali e innovazione politica*, Milano, B. Mondadori, 2011, 245 p. [ISBN 978-8-86159-528-6].

ROSANVALLON (Pierre), *Le Peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1998, 379 p.

ROSANVALLON (Pierre), *Histoire moderne et contemporaine du politique*, Cours du Collège de France, 2007-2008 : « Les métamorphoses de la légitimité : la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle, III », p. 464.

[http://www.college-de-france.fr/media/his\\_pol/UPL29217\\_Pierre\\_Rosanvallon\\_cours\\_0708.pdf](http://www.college-de-france.fr/media/his_pol/UPL29217_Pierre_Rosanvallon_cours_0708.pdf)

RUI (Sandrine), *La Démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, Sociétales, 2004, 263 p. [ISBN 978-2-200-26489-5]

SIMON (Herbert), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, MacMillan, 2<sup>nd</sup> ed., 1957, 259 p.

STONE SWEET (Alec), STANDHOLTZ (Wayne) and FLIGSTEIN (Neil) (eds), *The Institutionalisation of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 288 p. [ISBN 978-0-19-924795-0]

SWAAN (Abram de), *Sous l'Aile protectrice de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 377 p.

SZARKA (Joseph), *Wind Power in Europe: Politics, Business and Society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, N.Y., Palgrave MacMillan, 2007, 228 p.

WEBER (Yves), *L'Administration consultative*, Paris, LGDJ, 1968, 326 p.

#### 1.2.1.1.2 Ouvrages et thèses spécifiques à l'écologie et au Grenelle de l'environnement

ARIÈS (Paul), *Pour repolitiser l'écologie : contre-Grenelle de l'environnement*, Paris, Parangon, 2007, 159 p.

Acteurs de l'écologie, les auteurs s'opposent à la logique productiviste qui a été au centre de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy. Le Grenelle de l'environnement constitue à leurs yeux un double danger : de dilution de la question environnementale et de promotion de solutions alimentant les régressions environnementales et sociales.

BARBET (Denis), *Grenelle : histoire politique d'un mot*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 282 p.

Dans une perspective de politologie lexicale, ce livre veut saisir le mot Grenelle dans ses dimensions historique, sociopolitique et lexicale. Pourquoi emploie-t-on cette expression? Comment a-t-elle évolué? Connait-elle des concurrents?

<http://www.pur-editions.fr/detail.php?idOuv=2262>

BERTOLINI (Gérard), *Économie des déchets*, Technip, Paris, 2007.



BESS (Michael), *La France vert clair : écologie et modernité technologique, 1960-2000*, Seyssel (Ain), Champ Vallon, 2011, 402 p. [ISBN 978-2-87673-556-9]

BILLÉ (Raphaël), MERMET (Laurent) et BERLAN-DARQUÉ (Martine) (dir.), *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, actes du séminaire trimestriel Concertation, décision et environnement, Paris, La Documentation française, vol. 1, 2003, 222 p. [ISBN 978-2-11-005280-3] et vol. 2, 2003, 218 p. [ISBN 978-2-11-005342-8]

BONNEFOUS (Nelly), *Le Grenelle : une chance pour l'environnement ou une arnaque ?*, Monaco, Éditions du Rocher, 2008, 247 p.

Le Grenelle de l'environnement qui s'est tenu les 24 et 25 octobre 2007 a permis l'élaboration de propositions et d'accords sur des thèmes tels que l'habitat et l'urbanisme, la santé et l'environnement, l'agriculture durable, etc.

CHARVOLIN (Florian), *L'Invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003, 133 p. [ISBN 978-2-7071-4046-3]

EVRARD (Aurélien), *L'Intégration des énergies renouvelables aux politiques de l'électricité en Europe : une comparaison Allemagne, Danemark, France*, thèse, doctorat, science politique, sociologie politique et politiques publiques, sous la direction de Pierre Lascoumes, IEP de Paris, 2010, 400 p.

FEDIDA (Jean-Marc), *Impasses de Grenelle : de la perversité écologique*, Paris, Ramsay, 2008, 201 p.

Pamphlet dans lequel l'auteur rejette les décisions prises par le ministère de l'Environnement (taxes et autres pénalités) lors du Grenelle de l'environnement pour tenter de responsabiliser les populations.

HAJER (Maarten A.), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 344 p.

HANF (Kenneth) and JANSEN (Alf-Inge) (eds), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow, Longman, 1998, 334 p.

HAYES (Graeme), *Environmental Protest and the State in France*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, 246 p. [ISBN 978-0-333-99043-8]

IFEN (dir.), *L'Environnement en France : éditions 2006*, Paris, Institut français de l'environnement, 2006.

JACOB (Jean), *Histoire de l'écologie politique*, Paris, Albin Michel, 1999, 368 p. [ISBN 978-2-226-10837-1]

JÄNICKE (Martin), KUNIG (Philip) und STITZEL (Michael), *Umweltpolitik*, Bonn, Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger, 2003, 455 p.

JORDAN (Andrew J.), *The Europeanization of British Environmental Policy: a Departmental Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, 236 p. [ISBN 978-0-333-94631-2]

JORDAN (Andrew J.), WURZEL (Rüdiger K. W.) and ZITO (Anthony R.), *New Instruments of Environmental Governance?*, London, Frank Cass, 2003, 232 p.

JORDAN (Andrew J.) (ed.), *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, Londres, Earthscan, 2<sup>nd</sup> ed., 2005, 366 p. [ISBN 978-1-84407-157-9]

JORDAN (Andrew J.) and LENSCHOW (Andrea) (eds), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, 356 p. [ISBN 978-1-84720-490-5]

KNOEPFEL (Peter), NAHRATH (Stéphane), SAVARY (Jérôme), VARONE (Frédéric) et DUPUIS (Johann), *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Lausanne, Rüegger Verlag, Écologie et société, 2010, 592 p. [ISBN 978-3-7253-0917-7]

LARABI (Marc) et MARC (Xavier), *Le Moment Hulot : un candidat jamais candidat*, Paris, Armand Colin, 2008, 185 p.

LARRUE (Corinne), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000, 207 p. [ISBN 978-2-7384-9083-4]

LASCOUMES (Pierre), *L'Éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 317 p. [ISBN 978-2-7071-2327-5]

LASCOUMES (Pierre) (dir.), *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, 233 p. [ISBN 978-2-7384-7988-4]

LENSCHOW (Andrea) (ed.), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, London, Earthscan, 2002, 241 p.

LOVINS (Amory), *Soft Energy Paths: towards a Durable Peace*, New York, Harper Colophon Books, 1977, 231 p.

MERMET (Laurent) et BERLAN-DARQUÉ (Martine), *Environnement : décider autrement : nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan, 2009, 375 p.

Des pistes et des retours d'expériences sur les nouveaux modes de concertation dans le domaine de l'environnement.

MILLION (Lucie), *Changer l'action publique de protection de la biodiversité en France*, mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Grenoble/ École nationale des travaux publics de l'État, Grenoble, 2011.

MÜLLER-ROMMEL (Ferdinand) and POGUNTKE (Thomas) (eds), *Green Parties in National Governments*, London, Frank Cass, 2002, 168 p.

NICOLINO (Fabrice), *Qui a tué l'écologie ? : WWF, Greenpeace, Fondation Nicolas Hulot, France nature environnement en accusation*, Brignion (Gard), Éditions Les Liens qui libèrent (LLL), 2011, 296 p. [ISBN 978-2-918597-25-4]

OLLITRAULT (Sylvie), *Militer pour la planète : sociologie des écologistes*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, 224 p. [ISBN 978-2-7535-0648-0]

PERSICO (Simon), *Reprise conjoncturelle ou transformation doctrinale ? : le traitement de l'enjeu environnemental par les partis de droite en France depuis le début des années 1970*, mémoire, master recherche, sociologie politique, sous la direction de Daniel Boy et Florence Haegel, IEP de Paris, 2008, 201 p.

PETIT (Yves), « L'administration de l'environnement et le Grenelle », *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, Notices de la Documentation française, 2009, 200 p.

Développement durable, OGM, lutte contre l'effet de serre, biodiversité... du local au mondial, le défi environnemental est désormais omniprésent dans les politiques publiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, cet ouvrage s'efforce à une présentation globale, tout à la fois pédagogique et scientifique, du droit et des politiques de l'environnement avec ce concept important que constitue désormais *le droit de*

*l'environnement*, prégnant dans la plupart des décisions territoriales, tant au niveau local que national ou européen.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110076182/index.shtml?xtor=EPR-528>

PRIEUR (Michel), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2011, 1150 p.

RICHARDSON (Dick) and ROOTES (Chris) (eds.), *The Green Challenge: the Development of Green Parties in Europe*, London, Routledge, 1995, 268 p.

RIHOUX (Benoît), *Les Partis politiques : organisations en changement : le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan, 2001, 261 p.

ROCHER (Laurence), *Gouverner les déchets*, thèse, doctorat, Université François Rabelais-Tours, sous la direction de Corinne Larrue, 2006, 445 p.

<http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/52/28/PDF/TheseLaurenceRocher.pdf> ;

ROOTES (Christopher) (ed.), *Environmental Protest in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 311 p.

RUMPALA (Yannick), *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, 373 p. [ISBN 978-2-7475-4068-1]

SAINTENY (Guillaume), *L'Introuvable écologisme français*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 537 p.

SIMARD (Louis), LEPAGE (Laurent), FOURNIAU (Jean-Michel), GARIEPY (Michel) et GAUTHIER (Mario) (dir.) *Le Débat public en apprentissage : aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 2006, 315 p. [ISBN 978-2-296-00244-9]

SIMMONOT (Philippe), *Les Nucléocrates*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978, 313 p.

SÉGRET (Aurélie), *Les Transformations de la protection maritime en France : la création du parc marin des Trois Estuaires*, mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Grenoble, Grenoble, 2010.

SZARKA (Joseph), *The Shaping of Environmental Policy in France*, New York/ Oxford, Berghahn Books, 2002, 250 p.

TRÉGOUËT (Bruno), *L'Environnement en France : édition 2010*, Paris, Commissariat général au développement durable/ Service de l'observation et des statistiques, 2010, 138 p. [ISBN 978-2-911089-99-2]

WEALE (Albert), PRIDHAM (Geoffrey), CINI (Michelle), KONSTADAKOPOULOS (Dimitrios), PORTER (Martin) and FLYNN (Brendan), *Environmental Governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 525 p.

### 1.2.1.2. Articles de périodiques

#### 1.2.1.2.1 Articles de périodiques généraux

BENVEGNI (Nicolas) et BRUGIDOU (Mathieu), « Prendre la parole sur internet : des dispositifs socio-techniques aux grammaires de la discussion », *Réseaux*, 26 (150), 2008, pp. 51-82.

BERNSTEIN (Mary) and JASPER (James M.), "Interests and Credibility: Whistleblowers in Technological Conflicts", *Social Science Information*, 35 (3), 1996, p. 565-589. [ISSN 0539-0184]

BEZÈS (Philippe) et LE LIDEC (Patrick), « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, « La révision générale des politiques publiques », n° 136, 2010/4, p. 919-942. [ISSNe 1965-0620]

<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.136.0919>

BLATRIX (Cécile), « La loi Barnier et le débat public : quelle place pour les associations ? », *Écologie politique*, n° 21, 1997, p. 77-92.

BLATRIX (Cécile), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009/2, p. 97-119.

<http://dx.doi.org/10.3917/soco.074.0097>

BLIC (Damien de) et LEMIEUX (Cyril), « Le scandale comme épreuve : éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, « À l'épreuve du scandale », n° 71, 2005/3, p. 9-38. [ISSNe 1953-8286]

<http://dx.doi.org/10.3917/pox.071.0009>

BLONDIAUX (Loïc) et FOURNIAU (Jean-Michel) (dir.), « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participations*, n° 1, 2011, 348 p.

<http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1.htm>

BLONDIAUX (Loïc) et FOURNIAU (Jean-Michel), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, « Démocratie et participation : un état des savoirs », n° 1, 2011, p. 8-35.

[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=PARTI\\_001\\_0008](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=PARTI_001_0008)

BEHRER (Laurence), « Les relations ambiguës entre participation politique et politiques publiques », *Participations*, « Démocratie et participation : un état des savoirs », n° 1, 2011, p. 105-133.

[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=PARTI\\_001\\_0105](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=PARTI_001_0105)

CALLON (Michel), « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année sociologique*, 1984, p. 169-207. [ISSN 0066-2399]

« Dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, 2006/3, p. 1-162. [ISSN 0295-2319]

MAZEAUD (Alice), « Le débat national sur l'avenir de l'école ou les partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, « Dispositifs participatifs », n° 75, 2006/3, p. 143-162. [ISSNe 1953-8286]

<http://dx.doi.org/10.3917/pox.075.0143>

« Démocratie et délibération », *Politix*, 15 (57), 2002, 237 p.

BLONDIAUX (Loïc) et SINTOMER (Yves), « L'impératif participatif », *Politix*, « Démocratie et délibération », 15 (57), 2002, p. 17-35.

[http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1205/article\\_polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1205.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205/article_polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205.pdf)

MANIN (Bernard), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », *Politix*, « Démocratie et délibération », 15 (57), 2002, p. 37-55.

[http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1206/article\\_polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1206.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1206/article_polix_0295-2319_2002_num_15_57_1206.pdf)

BLATRIX (Cécile), « Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, « Démocratie et délibération », 15 (57), 1<sup>er</sup> trimestre 2002, p. 79-102.

[http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1208/article\\_polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1208.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1208/article_polix_0295-2319_2002_num_15_57_1208.pdf)

COLLOVALD (Annie), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 73, 1988, p. 29-40.

DENORD (François), LAGNEAU-YMONET (Paul) et THINE (Sylvain), « Le champ du pouvoir en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 170, 2011, p. 24-57.

JON (Elster), « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44 (2), avril 1994, p. 187-256.

FUNG (Archon), "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, vol. 66, Issue Supplement s1, December 2006, p. 66-75.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x/pdf>

GROSSMAN (Emiliano), « Lobbying et vie politique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 918, novembre 2005, p. 6.

GUILHAUMOU (Jacques), « Le corpus en analyse de discours : perspective historique », *Corpus*, n° 1, novembre 2002.

<http://corpus.revues.org/index8.html>

DUPUY (Claire) et HALPERN (Charlotte), « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 701-722.

LEWANDOWSKI (Olgierd), « Différentiation et mécanismes d'intégration de la classe dirigeante : l'image sociale des élites d'après le *Who's Who in France* », *Revue française de sociologie*, 15 (1), janvier-mars 1974, pp. 43-73.

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1974\\_num\\_15\\_1\\_2235](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1974_num_15_1_2235)

LINDBLOM (Charles), « Still Muddling: not yet through », *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, p. 517-526.

LORRAIN (Dominique), « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 84-92.

LORRAIN (Dominique), "Urban capitalisms: European models in competition", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2), 2005, p. 231-257.

MULLER (Pierre), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 275-297.

NOIVILLE (Christine) et HERMITTE (Marie-Angèle), « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures, Sciences, Sociétés*, 14 (3), juillet-septembre 2006, p. 269-277.

PIOLAT (Annie) et BANNOUR (Rachid), « EMOTAIX : un scénario de Tropes pour l'identification automatisée du lexique émotionnel et affectif », *L'Année psychologique*, 109, 2009, p. 657-700.

POLLARD (Julie), « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, 52 (3), juillet-septembre 2010, p. 323-339.

ROWE (Gene) and FREWER (Lynn J.), "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", *Science, Technology and Human Values*, 25 (1), Winter 2000, p. 3-29. [ISSNe 1552-8251]

<http://sth.sagepub.com/content/25/1/3.full.pdf+html>

RUELLE (Annette), « Sacrifice, énonciations et actes de langage en droit romain archaïque », *Revue internationale des droits de l'antiquité*, XLIX, 2002, p. 223 et 229.

SCHMITTER (Philippe C.), "Still the Century of Corporatism?", *Review of politics*, 36 (1), 1974, p. 86-131.

SINTOMER (Yves) et TALPIN (Julien) (dir.), « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, 2 (42), 2011, 196 p.

SUAUD (Charles) « Le mythe de la base », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52 (52-53), juin 1984, p. 56-79.

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss\\_0335-5322\\_1984\\_num\\_52\\_1\\_3332](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1984_num_52_1_3332)

SZARKA (Joseph), "Environmental policy and neo-corporatism in France", *Environmental Politics*, 9 (3), 2000, p. 89-108.

TREIB (Oliver), BÄHR (Holger) and FALKNER (Gerda), "Modes of governance: towards a conceptual clarification", *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 2007, p. 1-20.

URFALINO (Philippe), « Décisions, actions et jeux : le cas des grands travaux parisiens », *Villes en parallèle*, n° 20-21, 1994, p. 262-285.

<http://cespra.ehess.fr/docannexe.php?id=584>

#### 1.2.1.2.2 Articles de périodiques spécifiques à l'écologie et au Grenelle de l'environnement

ARIÈS (Paul), « Grenelle I ou la faillite des ONG environnementales », *La Décroissance*, « Casse-toi pauv'con », n° 55, décembre-janvier 2009, p. 4-5.

AVRIL (Pierre), « Paris veut imposer le nucléaire à l'Europe », *Le Figaro.fr*, 8 mars 2007.

<http://www.lefigaro.fr/international/2007/03/08/01003-20070308ARTFIG90271-paris-veut-imposer-le-nucleaire-a-l-europe.php>

BELORGEY (Gérard), BÉLPOMME (Dominique) et BIDOU (Dominique), « Le Grenelle de l'environnement », *Revue politique et parlementaire*, hors-série, avril 2008, 283 p.

Responsables politiques, représentants des collègues ayant participé au Grenelle de l'environnement et spécialistes de l'environnement commentent les 268 mesures adoptées et évoquent la nécessité et les moyens de les mettre en œuvre.

BESSON-GIRARD (Jean-Claude), SINAI (Agnès), DECROP (Geneviève), BESSET (Jean-Paul) et CHARBONNEAU (Simon), « Commission Attali/Grenelle de l'environnement », *Entropia : revue d'étude théorique et politique de la décroissance*, 1 (4), printemps 2008, p. 203-216.

Les contradictions entre les préconisations du Grenelle de l'environnement et les conclusions de la Commission Attali « pour la libération de la croissance » sont une parfaite illustration des incohérences de la politique du gouvernement actuel, si avide de réformes.

BLANDIN (Marie-Christine), FLIPO (Fabrice) et LECŒUR (Erwan), « Dans les friches de l'écologie politique, vol. 2 : Grenelle : jeu d'acteurs... de l'environnement », *ÉcoRev'*, n° 30, automne 2008, p. 56-75.

Malgré les bonnes dispositions de plusieurs ONG à l'égard de ce programme gouvernemental, la plupart des observateurs relèvent déjà dans les faits (et dans le projet de loi) que les grandes promesses s'évanouissent l'une après l'autre : des OGM aux autoroutes, de la protection de la biodiversité aux écotaxes... les renoncements s'accumulent.

BOISSIEU (Christian de), GRIGNARD (Marcel), SAINCY (Bernard), LE MENN (Alain), CLAMADIEU (Jean-Pierre) ET GENEST (Sébastien), « Grenelle de l'environnement, des principes aux actes », *Revue de la Confédération française démocratique du travail*, n° 86, novembre-décembre 2007, p. 3-51.

BOURG (Dominique), BOY (Daniel), GODARD (Olivier), LASCOUMES (Pierre), ROSSINOT (Philippe) ET VERGRIETTE (Benoît), « Le Grenelle de l'environnement », *Regards sur l'actualité*, n° 338, février 2008, p. 5-71.

Le Grenelle de l'environnement, tenu de juillet à octobre 2007, s'est déroulé en trois phases et marque un changement en mettant l'accent sur la négociation, le suivi et l'évaluation à cinq des mesures prises. Les grandes orientations sont : lutter contre les changements climatiques ; préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie ; préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels ; instaurer une démocratie écologique. La dynamique politique insufflée lors de ces négociations est fragile, des obstacles à la mise en œuvre des programmes apparaissent déjà.

BOUSSON (Françoise), HÉRIARD-DUBREUIL (Gilles), HUBERT (Philippe), LAVILLE (Bettina), SENAME (Jean) et VILLERS (Anita), « Un an après le Grenelle de l'environnement ? », *Projet*, n° 306, septembre 2008, p. 20-37.

BOY (Daniel), DONNET-KAMEL (Dominique) et ROQUEPLO (Philippe), « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), 2000, p. 779-810.

[http://www.persee.fr/articleAsPDF/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_4\\_395508/article\\_rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_4\\_395508.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/rfsp_0035-2950_2000_num_50_4_395508/article_rfsp_0035-2950_2000_num_50_4_395508.pdf)

BROCHE (François) (coll.). « Quelles énergies pour un développement durable ? », *ENA hors les murs*, n° 382, juin 2008, p. 2-46.

BROWN (Lester Russel), CHARBONNEAU (Bernard), GRAS (Alain), JACCAUD (Thierry), LEERS (Martin), LEWINE (Bruce E.), LOWCOCK (Glenn) et VEILLERETTE (François), « Grenelle de l'environnement : promesses, mirages et tabous », *L'Écologiste*, 8 (24), octobre-décembre 2007, p. 19-48.

Bilan d'étape à partir des propositions des groupes de travail réunissant État, collectivités, syndicats, associations et industriels qui devraient permettre au gouvernement de saisir le Parlement pour une loi-cadre en février 2008. Si certaines propositions sont positives (accroître la surface de l'agriculture biologique, mettre fin à la construction des autoroutes), de nombreux sujets n'ont pas été abordés (stabilisation de la population, impact des technologies sur la société) et des mesures d'urgence restent à prendre, notamment sur le nucléaire et la protection des sols.

BRUGIDOU (Mathieu), « Le Grenelle de l'environnement : corpus et dispositif d'écriture », *Corpus*, n° 10, 2011, p. 155-178.

CRQUI (Patrick) et GRANDJEAN (Alain), « Grenelle de l'environnement, climat et énergie : un an après », *Revue de l'énergie*, n° 59, 2008, p. 158-160.

Le Grenelle de l'environnement a marqué une date importante dans l'élaboration de la politique environnementale de la France. Il a permis notamment de montrer que les différentes parties-prenantes étaient capables de s'entendre sur des objectifs précis. Mais il manque encore le signal de fiscalité environnementale qui permettra de déclencher la transition énergétique.

[http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/31/54/21/PDF/AG-PC\\_NT9-08-Grenelle-RE.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/31/54/21/PDF/AG-PC_NT9-08-Grenelle-RE.pdf)

CROZET (Yves) et RAUX (Charles), « Grenelle de l'environnement : quels impacts pour les projets d'infrastructure de transport en Rhône-Alpes », *Infrastructures et mobilité*, n° 73, 2007, p. 22-24.

Le samedi 29 septembre 2007, s'est tenue dans les locaux de la Région Rhône-Alpes la première rencontre décentralisée du Grenelle de l'environnement. Une session dédiée au transport a fait émerger quelques questions clés que nous utiliserons comme toile de fond de notre réflexion sur ce que sont aujourd'hui et ce que seront demain les enjeux des infrastructures et de la mobilité en Rhône-Alpes.

[http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/32/31/62/PDF/IM73\\_Crozet\\_Raux.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/32/31/62/PDF/IM73_Crozet_Raux.pdf)

DALTON (Russell J.), RECCHIA (Steve) and ROHRSCHEIDER (Robert), « The Environmental Movement and the Modes of Political Action », *Comparative Political Studies*, 36 (7), 2003, p. 743-771. [ISSN 0010-4140]

DEBOURDEAU (Ariane), « De la solution au problème : la problématisation de l'obligation d'achat de l'énergie solaire photovoltaïque en France et en Allemagne », *Politix*, n° 95, 2011/3, p. 103-127.

DELEAGE (Jean-Paul), « Grenelle de l'environnement : le sarkozysme à l'assaut de l'écologie politique », *Écologie politique*, n° 35, 2007, p. 5-9.

« Grenelle de l'environnement : les paysans attendus », *L'Information agricole*, n° 812, novembre 2007, p. 12-21.

Présentation des conclusions du Grenelle de l'environnement, notamment sur l'agriculture.



DENIS (Bruno) et LE DUGOU (Jean-Christophe), « Grenelle de l'environnement : regards croisés », *Analyses et documents économiques*, Cahiers du Centre confédéral d'études économiques et sociales de la CGT, n° 107, février 2008, p. 39-45.

Ensemble de rencontres organisées de juillet à octobre 2007, le Grenelle de l'environnement s'éloigne par sa forme des modèles classiques de négociation. Par ailleurs, il a révélé, au-delà de logiques et de priorités revendicatives différentes, des attentes partagées. Un nouveau cycle sur l'environnement est né en France.

GURRIA (Angel), « La France joue un rôle moteur en matière de développement durable », *Revue politique et parlementaire*, n° 1049, octobre-décembre 2008, p. 121-124.

HALPERN (Charlotte) et LE GALÈS (Patrick), « L'instrument au cœur de l'action : analyse comparée de l'instrumentation des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de sciences politique*, 61 (1), février 2011, p. 51-78.

HALPERN (Charlotte), « L'UE, vecteur d'innovation instrumentale ? : les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement, 1971-2006 », *Politique européenne*, n° 33, 2011, p. 89-117. [ISSN 1623-6297]

HULOT (Nicolas), « Quelles perspectives environnementales pour l'après-Grenelle et l'après-Bali ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 70, été 2008, p. 21-27.

L'année 2007 a été marquée par une prise de conscience collective de la crise environnementale. On peut regretter qu'elle soit si tardive, mais force est de constater qu'il aura fallu ce temps pour que l'impératif écologique s'impose comme une question prioritaire. Aussi bien le Grenelle de l'environnement que la Conférence de Bali ont permis le début d'un vrai dialogue entre les différents acteurs, qui partagent, en définitive, le même constat de la nécessité d'une mutation économique, sociale et culturelle profondes de nos sociétés. Les changements à opérer sont d'une ampleur sans précédent et les politiques ne seront pas toujours faciles à accepter. Dans ce contexte, un débat et une explication pédagogique, non plus seulement sur les raisons de la situation, mais sur les solutions deviennent une condition de succès.

<http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-2-page-21.htm>

JOLY (Pierre-Benoît) et MARRIS (Claire), « La participation contre la mobilisation ? : une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, 10 (2), 2003/2, p. 13-43.

« L'administration au défi du développement durable », *Revue française de l'administration publique*, n° 134, 2010, 268 p.

LACROIX (Valérie) et ZACCAÏ (Edwin), « Quarante ans de politique environnementale en France », *Revue française d'administration publique*, « L'administration au défi du développement durable », n° 134, 2010/2, p. 205-232. [ISSNe 1965-0620]

<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.134.0205>

LAVILLE (Bettina), « Du ministère de l'impossible au ministère d'État », *Revue française d'administration publique*, « L'administration au défi du développement durable », n° 134, 2010/2, p. 270-311. [ISSNe 1965-0620]

<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.134.0277>

BOY (Daniel), « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, « L'administration au défi du développement durable », n° 134, 2010/2, p. 313-324. [ISSNe 1965-0620]  
<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.134.0313>

SAINTENY (Guillaume), « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, « L'administration au défi du développement durable », n° 134, 2010/2, p. 351-372. [ISSNe 1965-0620]  
<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.134.0351>

LASCOUMES (Pierre), « Des acteurs aux prises avec le "Grenelle de l'environnement" : ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, « Démocratie et participation : un état des savoirs », n° 1, 2011, p. 277-310.

[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=PARTI\\_001\\_0277](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=PARTI_001_0277)

LAURENT (Éloi) et LE CACHEUX (Jacques), « Grenelle de l'environnement : peut-on se passer d'une nouvelle fiscalité écologique ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 291, octobre 2007.

<http://spire.sciences-po.fr/spire/bitstream/2441/2101/1/291.pdf>

ROCHER (Laurence), « Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains : l'incinération entre valorisation énergétique et refus social », *Flux*, n° 74, 2008/4, p. 22-29.

RUMPALA (Yannick), « "Développement durable", "Gouvernance" et "Démocratie" : des assemblages discursifs aux repositionnements institutionnels », *Politique et Sociétés*, 28 (2), 2009, p. 69-98.

VEILLERETTE (François), « Agriculture : le difficile abandon des pesticides », *L'écologiste*, n° 28, avril-juin 2008, p. 13-16.

### 1.2.2 Rapports publics

ATTAR (Michèle), *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008*, Conseil économique et social, Paris, avril 2008, 140 p.

Dans le cadre de la démarche menée par le Grenelle de l'environnement et les mesures opérationnelles qu'il a initiées pour réduire et valoriser la production de déchets (mesures envisagées : tarification incitative obligatoire, augmentation de la taxe sur les décharges et création d'une taxe sur les incinérateurs, etc.), le Conseil économique et social poursuit la réflexion pour élaborer un dispositif réglementaire et fiscal complet, efficace et cohérent avec les objectifs retenus. Près de dix ans après l'avis sur « La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée » (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994000527/index.shtml>), le CES s'attache notamment à réfléchir et à élaborer des propositions sur : la part souhaitable de contribution spécifique de chacun des acteurs au financement du service ; les modalités pour développer le caractère incitatif dans les différents financements (Responsabilité élargie des producteurs - REP, taxe générale sur les activités polluantes - TGAP sur la mise en décharge et sur l'incinération, financement incitatif des usagers, bonus-malus par rapport à des contrats d'objectifs...) ; le niveau des taxes et des contributions et leurs modes d'affectation et de gestion pour assurer avec efficacité une véritable évolution des pratiques.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000287/0000.pdf>

AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES, *Rapport d'activités 2007*, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, Paris, avril 2008, 108 p.

Le rapport d'activité 2007 de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) dresse un état des lieux des recommandations émises au cours de l'année (survoler sans gêner, réparer et prévenir...). Le rapport revient sur les faits marquants de l'année et notamment sur les propositions pour le Grenelle de l'environnement. Enfin, il revient sur les amendes administratives infligées par l'Autorité et fait le point sur la vie de ses services.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000223/0000.pdf>

BAGGIONI (Vincent), BALLAN (Étienne) et DUCH (Jean-François), *Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?*, ARENES, rapport du programme Concertation Décision Environnement, 2002, 90 p.

BALLAN (Étienne) (dir.), *Participation et débat public : discours, analyses et positions des élus locaux*, rapport d'enquête, ARENES pour la Commission nationale du débat public, 2005, 33 p.

BORLOO (Jean-Louis), *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Sénat, Paris, 12 janvier 2009, 229.

<http://www.senat.fr/leg/pjl08-155.pdf>

BOY (Daniel), BRUGIDOU (Mathieu), HALPERN (Charlotte), LASCOUMES (Pierre), POLLARD (Julie) et SÉNIT (Carole-Anne), *Grenelle de l'environnement : rapport intermédiaire*, Paris, Sciences Po/ CEVIPOF, décembre 2010, 262 p.

BRÉGEON (Jacques), FAUCHEUX (Sylvie) et ROCHET (Claude), *Rapport du groupe de travail interministériel sur l'éducation au développement durable*, MEDAD, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Paris, janvier 2008, 28 p.

À la suite des travaux du Grenelle de l'environnement, les ministres Jean-Louis Borloo, Michel Barnier, Xavier Darcos, Valérie Pécresse et Roselyne Bachelot ont décidé de mettre en place un groupe de travail sur l'éducation au développement durable. La mission du groupe de travail est, dans la continuité du Grenelle de l'environnement, d'approfondir les questions qui se posent en matière de développement durable aux acteurs de l'éducation des différents ministères concernés, de faire toute proposition à ce sujet et de présenter un programme opérationnel fin janvier 2008.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000064/0000.pdf>

CELLULE BIODIVERSITÉ, *Stratégie nationale pour la biodiversité : rapport d'activités 2007*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mai 2008, 103 p.

Présenté à l'occasion de la journée mondiale de la biodiversité (22 mai), le rapport d'activité 2007 présente le bilan à mi-parcours de la Stratégie nationale de la biodiversité visant à enrayer l'érosion de la biodiversité d'ici 2010, ainsi que les dix plans sectoriels (patrimoine naturel, mer, agriculture, territoires, urbanisme,

international, infrastructure des transports terrestres, forêt, recherche, outre-mer) qui définissent le cadre de mise en œuvre des actions. Le bilan s'inscrit par ailleurs dans le calendrier de la mise en œuvre des orientations fixées par le Grenelle de l'environnement.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000306/0000.pdf>

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Paris, octobre 2009, 191.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000582/0000.pdf>

Conseil d'État, *Rapport public 2011 : consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La Documentation française, Études et documents, 2011. [ISBN 978-2-11-008582-5]

DEMILLY (Stéphane) et TOURTELIER (Philippe), *Rapport parlementaire sur la mise en œuvre de la loi Grenelle 1*, Assemblée nationale, 30 mars 2011.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3295.asp>

FABRÉGAT (Sophie), « Un Grenelle 2 "éolicide" : histoire d'un revirement de situation », Actu-Environnement, 29 avril 2010.

[http://www.actu-environnement.com/ae/news/eolien-filiere-grenelle-2-amendements-rapport-ollier\\_10136.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/eolien-filiere-grenelle-2-amendements-rapport-ollier_10136.php4)

GENTILINI (Marc), *Propositions pour un deuxième plan national santé-environnement (PNSE2) 2009-2013*, ministère de la Santé et des Sports, Paris, avril 2009, 78 p.

L'impact de la dégradation de l'environnement sur la santé humaine est à la fois une des préoccupations majeures de santé publique et un thème écologique central, au même titre que la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité. Le présent rapport résulte des travaux d'un groupe partenarial (n° 20) du Grenelle de l'environnement associant des représentants de l'ensemble des parties prenantes concernées et vise à proposer au gouvernement un deuxième Plan national Santé-Environnement (PNSE 2) conformément aux engagements pris antérieurement et selon les directives des ministres concernés Ce deuxième Plan national couvre la période 2009-2013 et a pour ambition, dans la continuité du PNSE1, de définir des priorités d'action pour réduire l'impact sanitaire de l'environnement et notamment des pollutions environnementales. Il s'articule avec l'ensemble des autres plans de santé publique et complète les plans destinés à protéger l'environnement, en s'intéressant prioritairement aux répercussions sur l'homme de la dégradation de l'environnement et de ses milieux de vie.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000168/0000.pdf>

GEST (Alain), *Rapport d'information sur les pesticides*, La Documentation française, 2 juin 2009, 35 p.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1702.pdf>

GUILLET (Rémi) et LETEURTROIS (Jean-Pierre), *La sécurité des installations éoliennes*, rapport, Conseil général des Mines, juillet 2004, 37 p.

<http://www.sigreel.fr/dreal/energie/eolien/cgm-rapport-eolien.pdf>

HALPERN (Charlotte), *Boosting diversity? A comparison between five tram-based transport solutions to enhance mobility in north-western Europe*, Research report, SINTROPER Projet/ INTERREG IVB Programme, 2011.

JACOB (Christian), *Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les travaux de la Délégation sur le développement durable*, Assemblée nationale, Paris, octobre 2007, 185 p.

Ce rapport présente les auditions des personnalités rencontrées lors du suivi du Grenelle de l'environnement durant le troisième trimestre de 2007 ; auditions portant notamment sur la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, la promotion des modes de développement écologique favorables à la compétitivité et à l'emploi, l'adoption de modes de production et de consommation durable, la lutte contre le réchauffement climatique, les problèmes de transport...

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0294.pdf>

KELLER (Fabienne) (dir.), *Les Enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, Les Rapports du Sénat, n° 342, Paris, 2006.

<http://www.senat.fr/rap/r05-342/r05-342.html>

LABRANCHE (Stéphane) et WARIN (Philippe), *La « Concertation dans l'environnement » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales*, rapport final, Programme Concertation, décision, environnement (CDE), ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD), mars 2006, vol. 1, 102 p.

[http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/06/44/41/PDF/Concertation\\_dans\\_l\\_environnement.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/06/44/41/PDF/Concertation_dans_l_environnement.pdf)

LAVILLE (Bettina), *Rapport sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, octobre 2007, 45 p.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le gouvernement a souhaité que se tienne une consultation publique, via un site internet dédié et 18 réunions publiques décentralisées, autour des propositions émises par les différents groupes de travail. L'auteur du rapport revient sur le déroulement et les conclusions des débats régionaux ainsi que sur les débats qui ont animé le forum internet.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000692/0000.pdf>

LENOIR (Jean-Claude) et LIEBARD (Alain), Grenelle de l'environnement, Comité opérationnel (Comop), n° 10, rapport, *Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale : 2008-2012-2020*, 59 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000523/0000.pdf>

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, *Bulletin de documentation de l'environnement Spécial Grenelle de l'environnement*, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Paris, décembre 2007, 290 p.

Ce numéro du Bulletin de documentation de l'environnement, spécial « Grenelle de l'environnement », référence l'ensemble des documents produits durant cette période, par ordre chronologique suivant la typologie ci-après :

- Discours du président de la République, du ministre en charge de l'Écologie ;
- Communications en conseil des ministres ;
- Rapports et synthèses de groupes de travail ;
- Dossiers de presse ;
- Synthèses des réunions en inter région ;
- Synthèses des forums internet ;
- Saisines et avis d'organismes consultatifs ;
- Dossiers officiels du Grenelle de l'environnement remis le 24 et 25 octobre ;
- Relevés de conclusions des tables rondes finales ;
- Documents et synthèses grand public ;

Ainsi que l'ensemble des bibliographies produites par les documentalistes du ministère.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, *Deuxième plan national Santé-Environnement 2009-2013*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 26 juin 2009, 86 p.

[http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/PNSE\\_2\\_OO.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/PNSE_2_OO.pdf)

NEUVILLE (Jean-Marc), *Le Grenelle en marche : les 13 domaines d'action*, avril 2009, 19 p.

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/IMG/pdf/hs2-2.pdf>

QUINTREAU (Bernard), *Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social*, Conseil économique et social, Paris, 2007, 148 p.

Le concept de « développement durable », officialisé en 1987, désigne un modèle de développement fondé sur l'efficacité économique, le progrès social et le respect de l'environnement. Ce rapport met en évidence les travaux, réalisés de 1999 à 2007, par le Conseil économique et social en matière d'écologie, d'environnement et de développement durable. Il insiste sur l'implication du Conseil pour repenser un modèle de croissance plus respectueux des hommes et de l'environnement et formule des propositions pour y parvenir : tirer les conséquences d'une responsabilité planétaire, favoriser une croissance durable, redéfinir la gouvernance à tous les niveaux, créer une démocratie plus participative, mobiliser les moyens pour faciliter la prise en compte des objectifs du développement durable.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000672/0000.pdf>

TUOT (Thierry), *Grenelle de l'environnement : rapport général*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, octobre 2007, 39 p.

Fondé sur les rapports des six groupes de travail et des deux intergroupes du Grenelle de l'environnement, le présent rapport fait le point sur les différentes contributions, notamment autour du triple objectif de lutte contre le réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité et de réduction des pollutions.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000693/0000.pdf>

VIGUERIE (Paul de), *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Conseil économique et social, Paris, 2 juin 2008, p1-181.

Saisi par le gouvernement sur la première traduction législative du Grenelle de l'environnement, le CES salue la dynamique en cours et se félicite de voir des objectifs qu'il partage inscrits dans le projet de loi. Il s'inquiète cependant, dans le présent avis, des moyens qui seront mis en œuvre et du calendrier qui permettra de les atteindre. Sur la base de ses nombreux travaux antérieurs dans le domaine de l'environnement, les observations du CES sur le projet de loi visent à conforter une démarche à l'origine d'un véritable élan collectif, qu'il ne faut surtout pas décevoir.

[http://www.conseil-economique-et-social.fr/ces\\_dat2/2-3based/base.htm](http://www.conseil-economique-et-social.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm)

VIGUERIE (Paul de), *Les usages domestiques de l'eau*, Conseil économique et social, Paris, 22 mai 2009, 162 p.

Le présent avis vise à présenter quelques-unes des grandes évolutions survenues depuis 2000, notamment avec l'adoption de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA. Cette loi, à la suite de la directive cadre européenne, a modifié en profondeur le paysage législatif et réglementaire de la gestion quantitative et qualitative des usages comme de la ressource en eau. Les multiples textes qui ont suivi jusqu'aux lois issues du Grenelle de l'environnement en ont largement précisé l'application et les modalités de mise en œuvre. Le Conseil économique, social et environnemental, pendant cette période, a adopté sept rapports et avis qui traitent à un titre ou un autre de l'un des aspects liés à la gestion des usages et de la ressource en eau.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000238/0000.pdf>

### 1.2.3 Sources primaires

#### 1.2.3.1 Rapports des groupes de travail

*Grenelle de l'environnement – Groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 90 p.

Le présent rapport constitue le compte rendu des débats du groupe 1 du Grenelle de l'environnement, composé de représentants des syndicats de salariés, des employeurs, des collectivités territoriales, des associations, des services de l'État et de personnes morales associées. Ces débats se sont tenus au cours de cinq réunions plénières et en ateliers thématiques (énergie, bâtiment et urbanisme, transport et déplacements), entre le 17 juillet 2007 et le 24 septembre 2007. Les propositions du groupe sont présentées en programmes thématiques décrits ci-après : mobiliser les territoires et clarifier les compétences ; moderniser le bâtiment et la ville ; ramener les émissions du transport à leur niveau de 1990 en 15 ans ; accélérer les programmes de maîtrise de la demande d'énergie ; réduire et « décarboner » la production d'énergie, renforcer la part des énergies renouvelables ; faire apparaître les coûts environnementaux de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre pour mieux guider les choix ; gouvernance, formation, sensibilisation et participation de la société civile ; profiter de la présidence française de l'Union européenne pour impulser ou accélérer quelques grands programmes européens.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000593/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Groupe 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 143 p.

Si la crise de la biodiversité est moins connue que celle du climat, le groupe 2 considère que les dégâts n'en sont pas moins graves, ni davantage réversibles. Ce dernier a adopté un référentiel de 119 mesures en faveur de la biodiversité et des ressources naturelles (annexe 1). Le rapport propose une synthèse, organisée en 4 axes et 15 programmes. Le groupe rappelle que la France et l'Union européenne se sont engagées pour stopper la perte de biodiversité d'ici 2010, et que la France s'est dotée d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2005.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000594/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 105 p.

Le groupe n° 3 issu du Grenelle de l'environnement et intitulé « Instaurer un environnement respectueux de la santé » aborde, dans ce rapport, les thèmes suivants : réduction des substances toxiques (substances chimiques cancérigènes, pesticides, etc.) ; réglementation européenne sur les substances chimiques « Reach » ; air intérieur, qualité de l'air, déchets ; réduire les pollutions industrielles, agricoles, et urbaines ; qualité de l'alimentation ; OGM.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000595/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Groupe 4 : « Vers des modes de production et de consommation durables »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 183 p.

Le groupe n° 4 issu du Grenelle de l'environnement et visant à « adopter des modes de production et de consommation durables » aborde, dans ce rapport, les thèmes suivants : adopter des modes de production et de consommation durables (agriculture, agroalimentaire, pêche, forêt, distribution et usages durables des territoires) ; développer une agriculture, qui par ses modes de production (nouveaux produits, filières biologiques, filières de qualité, politique de label, certification des exploitations, etc.), et ses modes de commercialisation est respectueuse de l'environnement.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000596/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 122 p.

L'objet du groupe 5 issu du Grenelle de l'environnement était d'examiner les réformes à entreprendre pour inventer une « démocratie écologique ». Après avoir rappelé le contexte général dans lequel le groupe a travaillé, quatre grands objectifs structurants sont mis en exergue, qui concernent : la reconnaissance des acteurs de l'environnement au sein de la société civile ; la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans la réforme institutionnelle ; le développement et l'organisation de la participation citoyenne à la décision publique, grâce notamment à l'accès à l'information et l'expertise ; la prise en compte de l'environnement et du



développement durable dans la gouvernance des entreprises et le dialogue social. Les propositions sous-jacentes sont regroupées ensuite par grands programmes d'actions.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000597/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Groupe 6 : « Modes de développement écologique favorables à l'emploi et à la compétitivité »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 49 p.

Dégager les voies de nouveaux modes de développement écologique favorables à l'emploi et la compétitivité, tel était le mandat du groupe de travail n° 6 issu du Grenelle de l'environnement. Celui-ci s'interroge sur la façon d'intégrer environnement, développement économique et progrès social, estimant que cette intégration passe par une réorientation profonde des modes de production et de consommation, du fait de l'ampleur et de la gravité des déséquilibres écologiques actuels.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000598/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Rapport de l'intergroupe OGM*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 169 p.

Les trois séances de travail de l'intergroupe sur les organismes génétiquement modifiés ont été consacrées respectivement aux points suivants : renforcement des connaissances et de la recherche publique sur les incidences des manipulations génétiques ; mise en place d'une haute autorité unique donnant des avis au gouvernement sur chaque OGM ; l'adoption et le contenu d'une loi traitant des OGM avant la fin du printemps 2008. Pour chaque point est indiqué si le groupe de travail a abouti ou non à un consensus.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000599/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement : atelier intergroupe sur les déchets*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, septembre 2007, 40 p.

Si la loi sur les déchets de 1992 a permis d'améliorer les conditions de traitement des déchets et de réduire leur impact sur l'environnement (réduction du recours à la mise en décharge et développement de la valorisation énergétique et du tri des déchets), les déchets, quels qu'ils soient, demeurent une question importante en raison des quantités produites, du coût de leur gestion et de l'impact sanitaire et environnemental du traitement. Tel est le constat de l'atelier intergroupe qui propose de renforcer de façon significative la politique dans ce domaine. Il définit en ce sens plusieurs objectifs détaillés en actions : réduire la production de déchets ; développer le recyclage matière et organique ; mieux connaître et contrôler les impacts des différents modes de traitement et de valorisation ; renforcer la concertation, l'information et l'innovation en matière de gestion des déchets.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000600/0000.pdf>

### 1.2.3.2 Rapports des tables rondes

*Grenelle de l'environnement – Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, novembre 2007, 34 p.

Le présent document revient sur les thèmes abordés lors des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 : lutter contre le changement climatique ; préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels ; préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie ; instaurer une démocratie écologique.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000048/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Relevé de conclusions de la table ronde « Déchets » du 20 décembre 2007*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, janvier 2008, 7 p.

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/Relev2conclusions-2.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, janvier 2008, 41 p.

Ce document reprend la trame initiale de la table ronde en y insérant ses conclusions des 24 au 26 octobre 2007.

[http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/GE\\_engagements.pdf](http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/GE_engagements.pdf)

### 1.2.3.3 Rapports des comités opérationnels

ALDUY (Jean-Paul) ET PIRON (Michel), *Grenelle de l'environnement – Comité opérationnel n° 9 : « Urbanisme »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, avril 2008, 199 p.

Le présent document récapitule les propositions d'action du Comité opérationnel n° 9 sur le thème de l'urbanisme.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000537/0000.pdf>

BERGOUIGNOUX (Jean), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 5 : « Comité opérationnel sur le fret »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, juin 2008, 54 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 5 sur le thème du transport de fret.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000493/0000.pdf>

BIDOU (Dominique), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 18 : « Bruit »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 89 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000507/0000.pdf>

BRÉGEON (Jacques), FAUCHEUX (Sylvie) et ROCHET (Claude), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 26 : « Éducation au développement durable »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, janvier 2008, 22 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000521/0000.pdf>

BROSSARD (Hervé), *Grenelle de l'environnement – Comité opérationnel n° 34 : « Sensibiliser, informer et former le public aux questions d'environnement et de développement durable »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, janvier 2009, 224 p.

La phase de mise en œuvre des conclusions des tables rondes du Grenelle de l'environnement (octobre 2007) a été engagée via de nombreux comités opérationnels (Comop). Le comité opérationnel 34 avait pour objectif de « définir les voies, moyens et conditions requis pour une mobilisation effective du public autour des enjeux environnementaux et de développement durable et pour la modification des comportements que ceux-ci appellent ». Il devait proposer « l'ensemble des outils et dispositions pratiques, permettant d'atteindre effectivement les résultats attendus ». Ce comité s'inscrit en complémentarité des propositions faites par les autres Comop, notamment les Comop 21 (Portail environnemental et veille environnementale), 23 (Consommation, prix écologique et avantage compétitif) et 26 (Éducation).

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000027/0000.pdf>

CENSI (Marc), JARLIER (Pierre) et PERCHERON (Daniel), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 28 : « Collectivités exemplaires »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, juillet 2008, 46 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 28 sur le thème des collectivités locales.

FLAJOLET (André), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 17 : « Eau »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 72 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000506/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Chantier n° 7 : « Transports urbains et périurbains »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 68 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 7 sur le thème des transports urbains et périurbains.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000520/0000.pdf>

*Grenelle de l'environnement – Chantier n° 30 : « Recherche »*, Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, juillet 2008, 97 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 30 sur le thème de la recherche.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000527/0000.pdf>

LEBÈGUE (Daniel) et GUÉRIN (Jean-André), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 25 : « Entreprises et RSE »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 75 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 25 sur le thème de « Entreprises et responsabilité sociale et environnementale ».

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000539/0000.pdf>

LENOIR (Jean-Claude) et LIEBARD (Alain), *Grenelle de l'environnement – Comité opérationnel n° 10 : « Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale : 2008-2012-2020 »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, avril 2008, 59 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 10 sur le thème des énergies renouvelables.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000523/0000.pdf>

LEROY (Philippe), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 16 : « Forêt »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 15 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000519/0000.pdf>

MARTINAND (Claude) et GISSEROT (Hélène), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 4 : « État exemplaire »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 129 p.

Le présent document récapitule les propositions d'action du Comité opérationnel de projet n° 4 sur le thème de « l'État exemplaire », avec deux rapports, l'un sur les achats publics, l'autre sur les bâtiments publics.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000536/0000.pdf>

MAUGARD (Alain), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 1 : « Bâtiments neufs publics et privés »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 52 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000500/0000.pdf>

PAILLOTIN (Guy) et LAYRE (Bernard), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 15 : « Agriculture écologique et productive »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, juin 2008, 120 p.

Le présent document récapitule les propositions d'action du chantier n° 15 sur le thème de l'agriculture écologique et productive, avec d'une part le rapport du Comité opérationnel « Écophyto 2018 » (remis en juin 2008), et d'autre part le rapport du comité opérationnel du plan « performance énergétique des exploitations agricoles » (remis en mars 2008).

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000538/0000.pdf>

PANCHER (Bernard), *Grenelle de l'environnement – Comité opérationnel n° 24 : « Institutions et représentativité des acteurs »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, août 2008, 27 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du Comité opérationnel n° 24 « Institutions et représentativité des acteurs », avec notamment la représentation des acteurs environnementaux au sein du Conseil économique et social.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000502/0000.pdf>

PELLETIER (Philippe), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 3 : « Rénovation des bâtiments existants »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, février 2008, 115 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000504/0000.pdf>

PELLETIER (Philippe), *Comité opérationnel « rénovation des bâtiments existants » : rapport d'étape au ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, janvier 2008, 247 p.

À la suite du Grenelle de l'environnement, le ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables a demandé une réflexion sur la « rénovation des bâtiments existants » pour étudier la mise à niveau énergétique lors des cessions de logements et de bureaux et les conditions techniques et financières de ces réalisations. Ce rapport, dans la première partie, fait un état des lieux des parcs résidentiels et tertiaires existants. Il propose 44 mesures pour améliorer les dispositifs existants, mettre en place de nouveaux outils pour répondre aux ambitions du « Grenelle » et préparer les obligations de travaux. La deuxième partie présente les contributions des 21 membres du Comité opérationnel ayant participé au Grenelle de l'environnement.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000034/0000.pdf>

RICHERT (Philippe), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 33 : « Air et atmosphère »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 34 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 33 sur le thème « Air et atmosphère ».

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000505/0000.pdf>

SADDIER (Martial) et DESBROSSES (Philippe), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 14 : « Agriculture et alimentation biologiques »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 69 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000525/0000.pdf>

VAN DE MAELE (Philippe), *Grenelle de l'environnement – Chantier n° 2 : « Logements sociaux et rénovation urbaine »*. Paris, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, mars 2008, 32 p.

Le présent rapport récapitule les propositions d'action du chantier n° 2 sur le thème « Logements sociaux et rénovation urbaine ».

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000499/0000.pdf>

#### 1.2.4 Sites web et documents en ligne

##### 1.2.4.1 Législation

###### 1.2.4.1.1 Grenelle de l'environnement

SÉNAT, *Dossier législatif « Grenelle II »*, Sénat, septembre 2009.

<http://senat.fr/dossierleg/pjl08-155.html>

VIE PUBLIQUE – PANORAMA DES LOIS, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, 2009.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-engagement-national-pour-environnement.html#onglet3>

VIE PUBLIQUE – PANORAMA DES LOIS, *Projet de loi programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, 2008.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-programme-relatif-mise-œuvre-du-grenelle-environnement.html#onglet2>

VIE PUBLIQUE – PANORAMA DES LOIS, *Loi du 25 juin relative aux organismes génétiquement modifiés*, 2008.

Ce texte est présenté comme la mise en œuvre des engagements pris à l'issue des travaux du Grenelle de l'environnement.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-25-juin-2008-relative-aux-organismes-genetiquement-modifies.html>

VIE PUBLIQUE – PANORAMA DES LOIS, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, 2009.

Ce texte (dit Grenelle 2) est présenté comme la « boîte à outils juridique du Grenelle de l'environnement ». Il énumère des dispositions pratiques visant à la mise en œuvre concrète de la future loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-engagement-national-pour-environnement.html>

###### 1.2.4.1.2 Autres lois

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v\\_2?cidTexte=LEGITEXT000006068624&dateTexte=20111226](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000006068624&dateTexte=20111226)

Loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000551804&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000000551804&categorieLien=id)

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v\\_2?cidTexte=LEGITEXT000005629288&dateTexte=20111226](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000005629288&dateTexte=20111226)

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v\\_2?cidTexte=LEGITEXT000005632357&dateTexte=20111226](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000005632357&dateTexte=20111226)

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DDCCDF99DCB482C24A62B2D0D0AD0F53.tpdjo05v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000020949548&dateTexte=20111220](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DDCCDF99DCB482C24A62B2D0D0AD0F53.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000020949548&dateTexte=20111220)

Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8FA19EE1EC1CA05DA737C97F6C4E0FC4.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte)

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DDCCDF99DCB482C24A62B2D0D0AD0F53.tpdjo05v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000022470434&dateTexte=20111220](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DDCCDF99DCB482C24A62B2D0D0AD0F53.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000022470434&dateTexte=20111220)

#### 1.2.4.2 Acteurs publics

ADEME, *L'ADEME opérateur du « Grenelle du bâtiment » : actions 2009*, ADEME, octobre 2009.

<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=64989&ref=23117&p1=B>

ADEME, *L'ADEME opérateur du Grenelle : fonds chaleur*, ADEME.

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22688>

ADEME, *L'ADEME opérateur du Grenelle : fonds démonstrateur*, ADEME.

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22687>

ADEME, *L'ADEME opérateur du Grenelle : plan déchets*, ADEME.

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22689>

ADEME, *Le regard de l'ADEME sur le Grenelle de l'environnement*, ADEME, septembre 2008.

ADEME, *Grenelle environnement : présentation*, ADEME.

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22682>

ADEME, *Bâtiments basse consommation : l'ADEME dresse un premier bilan prometteur*, ADEME, 19 juin 2009.

Le Grenelle de l'environnement a décidé, pour limiter l'impact environnemental des bâtiments, d'accélérer la rénovation du parc existant et de généraliser la construction de bâtiments basse consommation dans le neuf. L'ADEME dresse un premier bilan des actions.

<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=62246&ref=23117&p1=B>

ADEME, *Regard sur le Grenelle 2*, ADEME, mai 2009.

ADEME, *Participation de l'ADEME au Grenelle : zoom sur 4 Comop*, ADEME.

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22729>

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Dossier législatif Budget : loi de finances 2010*, Assemblée nationale.

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi\\_finances\\_2010.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi_finances_2010.asp)

BARNIER (Michel), *Déclaration de M. Michel Barnier sur les suites du Grenelle de l'environnement, le dialogue avec les partenaires européens, sur les dossiers OCM vin et la FCO (fièvre catarrhale ovine)*, 12 décembre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073003926.html>

BARNIER (Michel), *Déclaration de M. Michel Barnier sur les difficultés structurelles et conjoncturelles rencontrées par la pêche liées principalement à l'augmentation du prix du gazole, ainsi que sur le « Grenelle de l'environnement »*, Vie publique, 30 octobre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073003308.html>

BORLOO (Jean-Louis), *La mise en œuvre du plan bâtiment prévu par le Grenelle de l'environnement*, Vie publique, 21 janvier 2009.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/096000203.html>

BORLOO (Jean-Louis), *L'organisation du Grenelle de l'environnement*, Vie publique, 9 juillet 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/076002178.html>

BORLOO (Jean-Louis), *Déclaration de M. Jean-Louis Borloo sur les enjeux et la portée du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, à l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008*, 8 octobre 2008.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/083003112.html>

BORLOO (Jean-Louis), *Intervention sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 15 septembre 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/15.09.2009\\_PL\\_portant\\_engagement\\_Nal\\_pour\\_l\\_Envnt\\_dit\\_Grenelle\\_2\\_-Senat-\\_cle6958ac.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/15.09.2009_PL_portant_engagement_Nal_pour_l_Envnt_dit_Grenelle_2_-Senat-_cle6958ac.pdf)

BORLOO (Jean-Louis), *Engagement national pour l'environnement*, Vie publique, 7 janvier 2009.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/096000040.html>

BORLOO (Jean-Louis), *Déclaration de M. Jean-Louis Borloo lors de la présentation aux députés du bilan de la première phase du « Grenelle de l'environnement » et sur les orientations données par les huit rapports qui en sont découlés*, 3 octobre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073002982.html>

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Politiques climatiques : effets distributifs et recyclage des revenus*, Centre d'analyse stratégique, mai 2009.

<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille134.pdf>

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Les engagements du Grenelle de l'environnement*, Commissariat général au développement durable, novembre 2008.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/engagements\\_grenelle\\_cle73da45-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/engagements_grenelle_cle73da45-2.pdf)

Compte rendu n° 309 du 3 février 2010.

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/09-10/c0910039.asp#P2\\_47](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/09-10/c0910039.asp#P2_47)

Dossier de presse « Lancement du Grenelle de l'environnement », 6 juillet 2007 :

[http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/Dossier\\_de\\_presse\\_grenelle.pdf](http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_grenelle.pdf)



FILLON (François), *Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur la concertation entre l'État, les collectivités, les associations, les syndicats et les professionnels pour la rédaction des programmes fondateurs du « Grenelle de l'environnement »*, Vie publique, 24 octobre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073003254.html>

FILLON (François), *Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur la mise en œuvre des actions décidées lors du "Grenelle de l'environnement", notamment le transfert au rail du transport routier*, Vie publique, 9 novembre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073003445.html>

JUPPÉ (Alain), *La préparation du Grenelle de l'environnement*, Vie publique, 23 mai 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/076001772.html>

KOSCIUSKO-MORIZET (Nathalie), *Déclaration de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet sur les politiques d'amélioration de la qualité de l'air, le rôle des associations et des partenaires locaux et l'accès des citoyens à l'information, en vue du "Grenelle de l'environnement"*, Vie publique, 21 juin 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/073001990.html>

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE – DOSSIERS D'ACTUALITÉ, *L'eau en France : la gestion d'un bien pas comme les autres*, avril 2009.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/eau-gestion-prix-france/index.shtml>

MEEDDAT, *Budget 2009-2011, Le « Grenelle 3 » : la transition vers un nouveau modèle de croissance*, MEEDDAT, 26 septembre 2008.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/budget09-MEEDDAT-25\\_sept\\_cle5cd4a4.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/budget09-MEEDDAT-25_sept_cle5cd4a4.pdf)

MEEDDAT, *Des ateliers territoriaux pour mettre en œuvre le Grenelle*, MEEDDAT, 1<sup>er</sup> avril 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id\\_article=4689](http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id_article=4689)

MEEDDAT, *La Lettre du Grenelle de l'environnement*, MEEDDAT, mars 2008.

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique164>

MEEDDAT, *La Lettre du Grenelle de l'environnement*, MEEDDAT, juillet 2008.

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique197>

MEEDDAT, *Un nouveau vote quasi-unanime pour la loi Grenelle au Sénat*, MEEDDAT, 10 février 2009.

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php?article1115>

MEEDDAT, *La Lettre du Grenelle de l'environnement*, MEEDDAT, septembre 2008.

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique210>

MEEDDAT, *Projet de loi de finances 2009*, MEEDDAT, octobre 2008.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PLF\\_30\\_pages\\_cle778bcb.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PLF_30_pages_cle778bcb.pdf)

MEEDDAT, *Loi Grenelle*, MEEDDAT, octobre 2008.

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique227>

MEEDDAT, *Étude d'impact du projet de loi programme du Grenelle de l'environnement*, MEEDDAT, 1<sup>er</sup> octobre 2008.

[http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/etude\\_impact\\_1\\_final\\_1er\\_octobre.pdf](http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/etude_impact_1_final_1er_octobre.pdf)

MEEDDM, *Feuille de route issue du Grenelle de l'environnement pour les infrastructures énergétiques de la France*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 3 juin 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier\\_de\\_presse\\_-\\_2Jun09-2\\_cle543e9c.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_-_2Jun09-2_cle543e9c.pdf)

MEEDDM, *Grâce au Grenelle de l'environnement, le solaire décolle*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 15 mai 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier\\_Presse\\_cle5ad1b2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_Presse_cle5ad1b2.pdf)

MEEDDM, *L'État s'engage pour le fret ferroviaire*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 16 septembre 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id\\_article=5877](http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=5877)

MEEDDM, *Tour de France du Grenelle de l'environnement*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 31 août 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/affiche\\_article.php3?id\\_article=5710](http://www.developpement-durable.gouv.fr/affiche_article.php3?id_article=5710)

MEEDDM, *Grenelle de l'environnement : 1<sup>er</sup> appel à projets transports collectifs en site propre (TCSP)*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 30 avril 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1DP\\_cle045c74.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1DP_cle045c74.pdf)

MEEDDM, *Bilan 2009 du Grenelle de l'environnement*, MEEDDM, 11 février 2010.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/bilan2009grenelle-environnement.pdf>

MEEDDM, *La politique des déchets 2009-2012*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 9 septembre 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure\\_Dechets\\_web\\_cle7ec2b1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure_Dechets_web_cle7ec2b1.pdf)

MEEDDM, *Tour de France du Grenelle de l'environnement : Chantal Jouanno organise une série de réunions publiques pour débattre des applications concrètes du Grenelle de l'environnement*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 13 mai 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CP\\_Strasbourg13.05.09\\_cle61c583.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CP_Strasbourg13.05.09_cle61c583.pdf)

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, *Le plan performance énergétique des exploitations agricoles*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 6 mars 2009.

Traduction concrète de l'objectif du Grenelle de l'environnement, le plan performance énergétique des exploitations agricoles, lancé par le ministre de l'agriculture et de la pêche le 3 février 2009, contribue au changement de modèle énergétique et à la l

<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/plan-performance/plan-performance2532/>

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, *Le plan d'actions Agriculture biologique à l'horizon 2012*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, février 2009.

[http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/agriculture-biologique/l-agriculture-biologique\\_1/downloadFile/FichierAttache\\_4\\_f0/agri\\_durable\\_plan\\_BIO\\_fevr09.pdf?nocache=1234808053.85](http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/agriculture-biologique/l-agriculture-biologique_1/downloadFile/FichierAttache_4_f0/agri_durable_plan_BIO_fevr09.pdf?nocache=1234808053.85)

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, *Communiqué de la présidence de la République en date du 19 décembre 2008 sur la politique gouvernementale en matière de protection de l'environnement*, Vie publique, 19 décembre 2008.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/082004106.html>

SARKOZY (Nicolas), *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, sur les engagements de la France pour le développement durable*, Vie publique, 25 octobre 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/077003284.html>

SARKOZY (Nicolas), *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur le « Grenelle de l'environnement » et ses priorités en matière de protection de l'environnement*, Vie publique, 21 mai 2007.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/077001754.html>

SARKOZY (Nicolas), *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, 8 juillet 2011, Déplacement dans le Finistère*.

THE BOSTON CONSULTING GROUP, *Réflexions sur le portefeuille de mesures Grenelle de l'environnement*, MEEDDAT, 2009.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Etude\\_BCG\\_cle0f419a.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_BCG_cle0f419a.pdf)

VIE PUBLIQUE – DOSSIERS D'ACTUALITÉ, *Grenelle de l'environnement : contexte et actions publiques*, 2 octobre 2007.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-environnement/État-lieux-avant-nouveau-pacte.html>

VIE PUBLIQUE – DOSSIERS D'ACTUALITÉ, *Grenelle : les propositions discutées au Parlement*, 5 octobre 2007.

[http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-environnement/focus\\_grenelle/grenelle-propositions-discutees-au-parlement.html](http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-environnement/focus_grenelle/grenelle-propositions-discutees-au-parlement.html)

VIE PUBLIQUE – DOSSIERS D'ACTUALITÉ, *Grenelle environnement : les principales conclusions*, 29 octobre 2007.

[http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-environnement/focus\\_grenelle/grenelle-environnement-principales-conclusions.html](http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-environnement/focus_grenelle/grenelle-environnement-principales-conclusions.html)

VIE PUBLIQUE – DOSSIERS D'ACTUALITÉ, *Le Grenelle de l'environnement un an après*, 6 novembre 2008.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-an/grenelle-environnement-an-apres.html#onglet3>

VIE PUBLIQUE – LES BRÈVES, *Environnement : atteindre les objectifs du Grenelle*, 5 juin 2008.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/environnement-atteindre-objectifs-du-grenelle.html>

VIE PUBLIQUE – LES BRÈVES, *Environnement : les travaux préparatoires au débat*, 1<sup>er</sup> août 2007.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/environnement-travaux-preparatoires-au-debat.html>

VIE PUBLIQUE – LES BRÈVES, *Qualité des eaux : les engagements du Grenelle*, 10 octobre 2008.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/qualite-eaux-engagements-du-grenelle.html>

#### 1.2.4.3 Acteurs associatifs

ALLIANCE POUR LA PLANÈTE, *Grenellorama*, Alliance pour la Planète.

<http://www.grenellorama.fr/>

ALLIANCE POUR LA PLANÈTE, *Grenelle de l'environnement : les mesures de l'Alliance pour la Planète*, Alliance pour la Planète, septembre 2007.

<http://www.grenellorama.fr/wp-content/pdf/DossierAllianceGrenelle.pdf>

ALLIANCE POUR LA PLANÈTE, *Manifeste*.

<http://www.lalliance.fr/xmedia/doc/Lalliance-Manifeste.pdf>

AMIS DE LA TERRE, *Propositions Bâtiment et Urbanisme*, Les Amis de la Terre.

[http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/Grenelle\\_mesure\\_Batiments\\_Eff\\_310807a.pdf](http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/Grenelle_mesure_Batiments_Eff_310807a.pdf)

DEN HARTIGH (Cyrielle), *Le début du Grenelle reporté, une organisation laborieuse*, Les Amis de la Terre, 7 juillet 2007.

<http://www.amisdelaterre.org/Le-debut-du-Grenelle-reporte-une.html>

DEN HARTIGH (Cyrielle), *Grenelle de l'environnement : Les écologistes unis, constructifs et vigilants*, Les Amis de la Terre, 13 juillet 2007.

<http://www.amisdelaterre.org/Grenelle-de-l-environnement-Les.html>

FONDATION NICOLAS HULOT, *Six mesures pour un changement de cap*, Fondation Nicolas Hulot, 25 septembre 2007.

<http://www.pacte-ecologique.org/pdf/Mesures-Fondation-Nicolas-Hulot-Grenelle-Environnement.pdf>

FONDATION NICOLAS HULOT, *Analyse de la première étape du Grenelle de l'environnement*, Fondation Nicolas Hulot, 3 décembre 2007.

<http://www.pacte-ecologique.org/pdf/analyse-grenelle-fnh.pdf>

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Transports et Grenelle de l'environnement : le fret ferroviaire est à contre-sens*, France Nature Environnement, 16 juin 2009.

[http://www.fne.asso.fr/fr/transports-et-grenelle-de-lenvironnement--le-fret-ferroviaire-est-a-contre-sens.html?cmp\\_id=33&news\\_id=1090](http://www.fne.asso.fr/fr/transports-et-grenelle-de-lenvironnement--le-fret-ferroviaire-est-a-contre-sens.html?cmp_id=33&news_id=1090)

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Grenelle II : l'analyse de FNE*, France Nature Environnement, 11 septembre 2009.

[http://www.fne.asso.fr/com/dossierpresse/fne\\_dossierdepresse\\_grenelleii.pdf](http://www.fne.asso.fr/com/dossierpresse/fne_dossierdepresse_grenelleii.pdf)

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Projet de loi « Grenelle 2 » : il faut dépasser le Grenelle !*, France Nature Environnement, 14 septembre 2009.

[http://www.fne.asso.fr/fr/projet-de-loi--grenelle-2---il-faut-depasser-le-grenelle-.html?cmp\\_id=33&news\\_id=1214&vID=1](http://www.fne.asso.fr/fr/projet-de-loi--grenelle-2---il-faut-depasser-le-grenelle-.html?cmp_id=33&news_id=1214&vID=1)

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Grenelle de l'environnement, rupture ou continuité : Une politique de l'énergie gazeuse ?*, France Nature Environnement, 17 septembre 2007.

[http://www.fne.asso.fr/documents/CP/cp\\_170907.pdf](http://www.fne.asso.fr/documents/CP/cp_170907.pdf)

GREENPEACE, *Borloo remplace Juppé : Que devient le grenelle de l'environnement ?*, Greenpeace, 20 juin 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/20070620-borloo-remplace-juppe-que-devient-le-grenelle-de-l-environnement>

GREENPEACE, *Grenelle de l'environnement : les écologistes ouvrent un blog et rappellent quelques vérités*, Greenpeace, 16 juillet 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/20070716-ouverture-du-blog-sur-le-grenelle-de-l-environnement>

GREENPEACE, *Grenelle : le couvert est mis mais on ne sait toujours pas ce que l'on va manger !*, Greenpeace, 17 octobre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/grenelle-le-couvert-est-mis>

GREENPEACE, *Toxiques et déchets : trou d'air dans le Grenelle*, Greenpeace, 24 octobre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/241007-trou-d-air-dans-le-grenelle>

GREENPEACE, *Le Grenelle n'est qu'un début : nous ne lâcherons pas !*, Greenpeace, 8 novembre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/le-grenelle-n-est-qu-un-debut>

GREENPEACE, *Un mois après la conclusion du Grenelle, le flou règne !*, Greenpeace, 26 novembre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/un-mois-apres-la-conclusion-du?mode=send>

GREENPEACE, *Contrairement aux engagements du Grenelle, va-t-on vers une légalisation des OGM ?*, Greenpeace, 30 novembre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/contrairement-aux-engagements>

GREENPEACE, *L'Alliance pour la planète suspend sa participation au Grenelle tant que le dialogue à « cinq » n'est pas rétabli*, Greenpeace, 6 décembre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/l-alliance-pour-la-planete-sus?mode=send>

GREENPEACE, *Les 33 chantiers « Grenelle » de Jean-Louis Borloo : l'Alliance surprise d'apprendre que tout va bien*, Greenpeace, 19 décembre 2007.

<http://www.greenpeace.org/france/news/les-33-chantiers-grenelle>

GREENPEACE, *Projet de loi OGM : la première négation législative du Grenelle de l'environnement*, Greenpeace, 19 décembre 2007.

<http://blog.greenpeace.fr/news/projet-de-loi-ogm-la-premiere-negation-legislative-du-grenelle-de-l-%E2%80%99environnement>

GREENPEACE, *Clause de sauvegarde : enfin !*, Greenpeace, 12 janvier 2008.

<http://www.greenpeace.org/france/news/clause-de-sauvegarde-enfin-2>

GREENPEACE, *Grenelle de l'environnement : syndicats et associations montent au créneau sur les transports*, Greenpeace, 14 février 2008.

<http://www.greenpeace.org/france/news/grenelle-de-l-environnement>

GREENPEACE, *Projet de loi Grenelle : Greenpeace craint que la lessiveuse UMP ne délave encore un texte déjà bien affaibli*, Greenpeace, 6 octobre 2008.

<http://blog.greenpeace.fr/cp/projet-de-loi-grenelle-greenpeace-craint-que-la-lessiveuse-ump-ne-delave-encore-un-texte-deja-bien-affaibli>

OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, *L'eau dans le Grenelle de l'environnement : une synthèse des propositions*, Office international de l'Eau.

<http://www.oieau.fr/grenelle/>

#### 1.2.4.4 Le Journal de l'environnement

AVIGNON (Claire), *Le Grenelle pourrait doubler le marché de l'énergie*, Journal de l'environnement, 16 juillet 2008.

Pour la première fois, l'Ademe a calculé le marché que représentent les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie en France, et ce qu'il pourrait représenter dans 4 ans.

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=20749&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=66>

AVIGNON (Claire), *Grenelle : des propositions émergent sur les transports*, Journal de l'environnement, 5 septembre 2007

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=7129&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=66>

AVIGNON (Claire), *Grenelle : la démocratie représentative lésée*, Journal de l'environnement, 4 octobre 2007

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=8490&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=66>

AVIGNON (Claire), *Grenelle et santé : un rendez-vous manqué*, Journal de l'environnement, 18 octobre 2007

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=9044&idThema=5&idSousThema=29&type=JDE&ctx=66>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle : les Français en attendent plus*, Journal de l'environnement, 26 septembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=23427&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=9>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle II : les dispositions prévues en santé*, Journal de l'environnement, 6 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25276&idThema=5&idSousThema=30&type=JDE&ctx=66>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle II : les dispositions en eau et sur les pesticides*, Journal de l'environnement, 6 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25358&idThema=2&idSousThema=10&type=JDE&ctx=66>

CASALONGA (Sabine), *Le Grenelle II confirme les mesures en faveur de la biodiversité*, Journal de l'environnement, 6 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25341&idThema=7&idSousThema=39&type=JDE&ctx=9>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle II : les dispositions en air et bruit*, Journal de l'environnement, 7 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25426&idThema=3&idSousThema=14&type=JDE&ctx=9>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle I : le texte voté en deuxième lecture à l'Assemblée*, Journal de l'environnement, 17 juin 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1327&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

CASALONGA (Sabine), *Air intérieur : les propositions d'UFC-Que choisir pour le Grenelle II*, Journal de l'environnement, 28 août 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1686&idThema=3&idSousThema=14&type=JDE&ctx=291>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle II : le Sénat interdit les téléphones portables dans les écoles*, Journal de l'environnement, 8 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1952&idThema=5&idSousThema=26&type=JDE&ctx=66>

CASALONGA (Sabine), PIGNET (Sonia), ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Grenelle II au Sénat : suite et fin*, Journal de l'environnement, 9 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1958&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=259>

CASALONGA (Sabine), « *Le Grenelle I ne remet en cause ni les autoroutes ni le transport aérien* », Journal de l'Environnement, 6 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2382&idThema=6&idSousThema=34&type=JDE&ctx=291>

CASALONGA (Sabine), *Grenelle I : l'Advocnar dénonce les « mensonges » du secteur aérien*, Journal de l'Environnement, 7 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2385&idThema=3&idSousThema=17&type=JDE&ctx=259>

JOGUET (Mickael), *Taxe carbone : les Sages poussent le gouvernement à revoir sa copie*, Journal de l'Environnement, 5 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2372&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *Grenelle II : consultation du Conseil national du paysage*, Journal de l'environnement, 24 juillet 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1548&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *Deux ans après, le Grenelle I définitivement adopté*, Journal de l'environnement, 24 juillet 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1553&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=291>

PIGNET (Sonia), *Chantal Jouanno dévoile le plan Déchets 2009-2012*, Journal de l'environnement, 14 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1782&idThema=4&idSousThema=20&type=JDE&ctx=291>

PIGNET (Sonia), *Nouvelle tentative pour mettre le fret ferroviaire sur les rails*, Journal de l'Environnement, 18 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1829&idThema=6&idSousThema=34&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *Grenelle II : le Sénat discute des éoliennes et de la biodiversité*, Journal de l'environnement, 6 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1933&idThema=7&idSousThema=39&type=JDE&ctx=9>

PIGNET (Sonia), *Grenelle II : nombreuses réactions après son vote au Sénat*, Journal de l'environnement, 12 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1960&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *Le Grenelle II examiné à l'Assemblée nationale en 2010*, Journal de l'environnement, 22 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2035&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *1, 5 milliard pour le volet recherche du Grenelle*, Journal de l'environnement, 23 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2046&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

PIGNET (Sonia), *Grenelle : la montée en puissance du plan bâtiment*, Journal de l'environnement, 28 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2066&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=291>

PIGNET (Sonia), *Réseaux de froid : les oubliés des Grenelle*, Journal de l'Environnement, 4 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2360&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle : la révolution du bâtiment et du transport est en marche*, Journal de l'environnement, 24 octobre 2007

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=9406&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Grenelle disjoncte sur les énergies renouvelables*, Journal de l'environnement, 17 janvier 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=13594&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *44 mesures pour rendre le bâtiment existant moins énergivore*, Journal de l'environnement, 10 janvier 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=13232&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle : 850.000 logements sociaux à rénover thermiquement*, Journal de l'environnement, 13 février 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=14908&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=66>



ROUX-GOEKEN (Victor), *Loi Grenelle I : les incertitudes demeurent*, Journal de l'environnement, 29 avril 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=18558&idThema=6&idSousThema=37&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle I : le volet Transports amélioré en commission*, Journal de l'environnement, 25 mai 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1156&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Meeddat veut rassurer sur la mise en œuvre du Grenelle*, Journal de l'environnement, 24 septembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=23345&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle : retour sur les engagements de Nicolas Sarkozy*, Journal de l'environnement, 23 octobre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=24694&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Les acteurs du Grenelle examinent enfin le second projet de loi*, Journal de l'environnement, 6 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25344&idThema=6&idSousThema=37&type=JDE&ctx=9>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle II : les dispositions en matière de déchets*, Journal de l'environnement, 6 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25412&idThema=4&idSousThema=20&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Un Grenelle à 440 milliards d'euros et 535.000 emplois*, Journal de l'environnement, 12 novembre 2008

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=25655&idThema=7&idSousThema=42&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle I : 113 amendements de la commission des affaires économiques du Sénat*, Journal de l'environnement, 15 janvier 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=28871&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Europe Écologie : la désillusion du Grenelle comme point commun*, Journal de l'environnement, 5 juin 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1261&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=9>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle I : la seconde lecture commence demain*, Journal de l'environnement, 8 juin 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1270&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=9>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Les députés ont adopté le projet de loi Grenelle I en deuxième lecture*, Journal de l'environnement, 18 juin 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1335&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Grenelle II en examen au Sénat le 15 septembre*, Le Journal de l'environnement, 11 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1773&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Grenelle 2, un inventaire à la Prévert*, Le Journal de l'environnement, 16 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1807&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=291>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle II : bâtiments, publicité extérieure et urbanisme au Sénat*, Journal de l'Environnement, 21 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1837&idThema=7&idSousThema=40&type=JDE&ctx=291>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Projet de loi de finances 2010 : « le verdissement s'intensifie »*, Journal de l'environnement, 1er octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1899&idThema=7&idSousThema=42&type=JDE&ctx=291>

ROUX-GOEKEN (Victor), *L'Assemblée nationale adopte la taxe carbone*, Journal de l'environnement, 26 octobre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2056&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=291>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle II : le Sénat veut expérimenter le péage urbain*, Journal de l'environnement, 29 septembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=1885&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=291>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Les députés adoptent le projet de loi de finances 2010*, Journal de l'environnement, 18 novembre 2009

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2159&idThema=7&idSousThema=0&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *La « nouvelle » taxe carbone ne sera pas plus ambitieuse*, Journal de l'Environnement, 5 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2370&idThema=6&idSousThema=33&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Les collectivités veulent des moyens pour recycler les déchets plastiques*, Journal de l'Environnement, 5 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2373&idThema=4&idSousThema=20&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Ampoules à incandescence : 12 % des Français jouent les écureuils*, Journal de l'Environnement, 6 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2375&idThema=4&idSousThema=20&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Taxe carbone : l'industrie veut un taux réduit, voire un report*, Journal de l'Environnement, 7 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2388&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Incertitudes autour de la création d'une future Agence de la nature*, Journal de l'environnement, 26 janvier 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2483&idThema=7&idSousThema=39&type=JDE&ctx=259>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Le Grenelle II entre les mains des députés*, Journal de l'environnement, 11 février 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2571&idThema=6&idSousThema=32&type=JDE&ctx=66>

ROUX-GOEKEN (Victor), *Grenelle II : les amendements en matière de déchets*, Journal de l'environnement, 22 février 2010

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=2618&idThema=4&idSousThema=24&type=JDE&ctx=66>

### 1.3. Valorisation du projet Grenelle

#### 1.3.1 Articles à comité de lecture

BOY (Daniel), « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, « L'administration au défi du développement durable », n° 134, août 2010/2, pp. 313-324. [ISSNe 1965-0620]

<http://dx.doi.org/10.3917/rfap.134.0313>

LASCOUMES (Pierre), « Des acteurs aux prises avec le Grenelle de l'environnement, ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique du Groupe V », *Participations*, n° 1, 2011, p. 278-310.

#### 1.3.2 Chapitres d'ouvrages collectifs

HALPERN (Charlotte), « Concertation/négociation/délibération », Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd., 2010. [ISBN 978-2-7246-1175-5]

#### 1.3.3 Organisation de journées d'étude, congrès, séminaires et ateliers

BOY (Daniel) et HALPERN (Charlotte), « De la protection de la nature au développement durable », Section thématique organisée dans le cadre du 10<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 7-9 septembre 2009.

BOY (Daniel) et HALPERN (Charlotte), « Concerner, négocier, délibérer... et après ? », section thématique organisée dans le cadre du 11<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, septembre 2011.

CHATEAUREYNAUD (Francis) et FOURNIAU (Jean-Michel), « De l'alerte au conflit – Logiques argumentatives et trajectoires des mobilisations », Séminaire, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2011-2012.

[http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108:de-lalerte-au-conflit&catid=53:programme-seminaire](http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=108:de-lalerte-au-conflit&catid=53:programme-seminaire)

HALPERN (Charlotte), « Grenelle de l'environnement et action publique », séminaire organisé dans le cadre de l'Atelier de discussion scientifique PACTE, avec le soutien du Projet de recherche « Grenelle de l'environnement » (Programme CDE du MEEDDM), Grenoble, 3 février 2010.

#### *1.3.4 Communications à des colloques, journées d'étude, congrès et séminaires*

BOY (Daniel), communication au 5<sup>e</sup> congrès du Réseau international de recherche sur les organisations et le développement durable, « Regards croisés sur le Grenelle de l'environnement », Université Paris-Dauphine, 7 juillet 2010.

BOY (Daniel), « Les acteurs du Grenelle de l'environnement », communication au colloque « Une protection de la nature et de l'environnement à la française ? », Université Paris-Sorbonne, jeudi 23 septembre 2010.

BOY (Daniel), HALPERN (Charlotte) et POLLARD (Julie), « Grenelle de l'environnement : acteurs et effets », Intervention lors des journées du Programme CDE, Grenoble, 4-5 février 2010.

HALPERN (Charlotte), « Les effets du Grenelle de l'environnement : le cas des déchets ménagers », Intervention dans le cadre de la Journée d'étude INTER-CENTRES « Gouvernance et délibération », Sciences Po Bordeaux/SPIRIT, 26 mai 2009.

HALPERN (Charlotte), “Central – local relations in French waste recycling policy: Improving coordination through non-regulatory instruments”, Communication prepared for the International Workshop “Central-Local Relations in Environmental Governance: comparative perspectives”, Tsinghua University, School of Public Policy and Management, Beijing, December 12, 2009.

HALPERN (Charlotte), « Harmoniser par les instruments : la lente émergence d'une politique de traitement des déchets ménagers », Intervention lors du séminaire « Grenelle de l'environnement et action publique », PACTE – IEP de Grenoble, 3 février 2010.

LASCOUMES (Pierre), « Des acteurs aux prises avec le 'Grenelle de l'environnement' : ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du groupe V 'Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance' », congrès de la société québécoise de science politique (SQSP), Ottawa, mai 2009.

POLLARD (Julie), « L'amorce d'une révolution verte dans le secteur du bâtiment ? Innovations, résistances et adaptations des acteurs sectoriels », Intervention lors du séminaire « Grenelle de l'environnement et action publique », PACTE – IEP de Grenoble, 3 février 2010.

POLLARD (Julie), « État, villes, promoteurs immobiliers : une configuration d'acteurs pour analyser la politique du logement », Séminaire la Fabrique du projet stéphanois, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 4 mars 2010.