

# Grenelle, une nouvelle donne de gouvernance démocratique ?

Débat entre Bernard Laponche, consultant international en énergie, Global chance, Yannik Jadot, économiste, directeur des campagnes à Greenpeace et Patrick Viveret, philosophe, magistrat à la Cour des Comptes, auteur du rapport "Reconsidérer la Richesse", animé par Ruth Stégassy, journaliste, productrice de l'émission Terre à terre à France Culture.

## **Ruth Stégassy**

L'idée de cette table ronde est venue à Global chance à partir d'une interrogation de Bernard Laponche sur les limites et les dangers que pouvait recouvrir la toute nouvelle reconnaissance, auprès du pouvoir, des ONG d'environnement à laquelle on assiste aussi bien dans le Grenelle de l'environnement que dans les conférences sur le climat comme Bali.

Bernard Laponche, pensez-vous réellement que les associations se sont fait manipuler dans le Grenelle de l'environnement, pendant, avant et après Grenelle ?

## **Bernard Laponche**

On ne pourra porter un jugement sur le Grenelle qu'à la fin du processus, donc il est trop tôt pour répondre à cette question. Par contre, ce qui m'intéresse en rapprochant Grenelle et Bali, c'est d'analyser la façon dont se passe ce genre de discussion ou de négociation. Le Grenelle de 68 était vraiment une négociation avec un rapport de force, des grévistes, etc. À Bali et dans le dernier Grenelle, on se trouve avec des assemblées dans lesquelles on a apparemment un dialogue direct entre le pouvoir politique et la société civile avec un rôle pour les associations dont elles n'ont pas d'habitude ; les corps intermédiaires, les parlementaires et l'administration, disparaissent, au moins provisoirement. Après, pour Bali comme pour le Grenelle, les États reprennent les choses en main dans les formes habituelles : propositions de l'exécutif sur lesquelles le Parlement s'exprime. Dans un tel processus, qui évacue provisoirement administration et Parlement, on se sent en direct avec le pouvoir et on en retire l'impression qu'on est ainsi arrivé au lieu du pouvoir de décision. Et puis, en fait, on revient à la discussion entre l'exécutif l'administration et le Parlement.

Ce qui m'intéresse finalement, ce n'est pas tant de savoir s'il y a manipulation ou non, mais plutôt de comprendre les conséquences de la création de ces

lieux d'un genre nouveau, sans réel rapport de force concret. On a l'impression que tout se passe bien et puis après on revient aux choses sérieuses, le Parlement, l'administration etc. N'y a-t-il pas là une certaine tromperie ?

## **Yannik Jadot**

Je ne suis pas entièrement d'accord avec cette analyse. Pour moi, l'intérêt du Grenelle, c'est que c'est la fin d'un cycle sur l'environnement. Nous, associations étions jusque-là dans le registre de l'alerte, pour imposer un diagnostic sur la crise écologique. Grenelle, c'est le passage à un nouveau cycle, avec un consensus sur le diagnostic et une entrée dans une discussion sur les solutions, avec les conflits d'intérêts que cela suscite. Deuxième aspect nouveau de ce cycle : l'environnement n'est plus un sujet annexe ou périphérique, mais devient un vrai sujet pour le Medef, les syndicats, l'État, les partis politiques, comme devant interagir avec les questions économiques et sociales et non plus comme une simple réponse à une préoccupation sociétale dont personne ne comprend bien le sens. Troisième élément, on a enclenché avec le Grenelle un travail avec les syndicats et les collectivités territoriales qui est en train de faire évoluer les choses. Alors, certes, on n'est pas dans le rapport de force autour d'une crise chaude comme en 68, mais autour d'une crise froide : la crise écologique est là, on a la chance d'avoir le consensus scientifique, les préoccupations citoyennes, du business à faire, tous les ingrédients pour que le sujet soit mature dans la société. Alors, pour autant, bien évidemment, on n'a pas, en montant le Grenelle, modifié complètement l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative. Il n'empêche qu'à Matignon et dans l'administration, ils sont tous en train d'essayer de comprendre ce qu'est la « gouvernance à 5 » proposée par le Président de la République. Qu'est ce que cela veut dire pour le débat public, pour les infrastructures, etc. ?

Maintenant, personnellement, je n'ai jamais considéré que les associations devraient être parties à la décision politique : nous avons un rôle de contre-pouvoir, on peut être dans le débat, dans la confrontation, mais il arrive un moment où l'administration a la responsabilité de la décision finale et de la mise en œuvre. Nous ne souhaitons absolument pas être dans la cogestion des politiques publiques et les perspectives de certaines associations dans ce domaine ne me semblent pas saines. On doit être en articulation, mais sans nier le rôle des uns et des autres, en particulier avec le Parlement. Moi, j'ai l'impression que l'attitude négative du Parlement vis-à-vis du Grenelle tient surtout au fait qu'il est malheureux de son statut dans la société et dans la démocratie aujourd'hui. Cela fait des années que l'exécutif rabote ses prérogatives et décide à sa place, mais en plus, là, c'est une nouvelle forme de démocratie qui décide à sa place et après, un président de la République et un Premier ministre viennent expliquer que le Grenelle on va l'appliquer, et lui donne instruction d'en valider les décisions. Le problème du Parlement est bien plus celui de son rôle aujourd'hui dans la démocratie que les contradictions potentielles entre démocratie représentative et participative.

Pour conclure sur Bali et l'Europe, pour la première fois, il y a eu des associatifs dans la délégation française, désignés intuitu personae, mais on reste quand même dans une conception où l'État se considère comme à la fois la tour de contrôle et la tour d'ivoire de la négociation politique internationale. Par contre, au niveau local, les élus territoriaux sont beaucoup plus ouverts depuis Grenelle à des discussions avec les associations.

### **Ruth Stégassy**

Patrick Viveret, comment réagissez-vous à ces deux propos ?

### **Patrick Viveret**

Je trouve d'abord qu'il y aurait un paradoxe à ce que ce débat sur le Grenelle apparaisse lui-même comme en contradiction avec ce nous disons les uns et les autres depuis des années et devienne un débat essentiellement court-termiste et tactique. Le Grenelle est lui-même à intégrer dans une vision longue, dans une perspective de fin d'un cycle en terme de gouvernance comme le signale justement Yannik Jadot, avec l'échec de la tentative de révolution conservatrice anglosaxonne, initiée au début des années 80, et d'une forme de mondialisation pilotée pratiquement par le capitalisme financier et une modalité fondée sur la seule croissance productiviste. Ce cycle-là est épuisé historiquement, même s'il continue à produire des conséquences destructrices sur les plans économiques, sociaux, culturels et écologiques. Mais ce modèle d'hypercapitalisme, lui-même en rupture avec le modèle précédent d'économie sociale de marché, repose sur un triangle qui est en train de s'effon-

drer : c'est le triangle DCD pour «dérégulation, compétition, délocalisation». Rien qu'en prenant le problème climatique, on voit bien qu'on a impérativement besoin d'un retour de régulation,

### **Ruth Stégassy**

Mais, attendez, je voudrais une précision. Vous dites à la fois «on a besoin de régulation» et «le modèle est en train de s'effondrer» ce qui n'est pas la même chose. Quels signes voyez-vous de cet effondrement ?

### **Patrick Viveret**

À chaque fois qu'on discute du climat dans quelque lieu que ce soit, y compris avec des gens idéologiquement proches des néoconservateurs ultralibéraux, ils sont obligés de parler de régulation, de planification et de fiscalité, trois mots a priori honnis de leur vocabulaire. Prenons l'exemple de la stratégie européenne pour le climat : on est en plein sur ce registre. Ce qui me paraît important à comprendre est que ce qui se joue actuellement et dont Grenelle est un élément, parmi d'autres : on est passé de la négation de la question écologique à la contradiction, ce qui est un progrès. Mieux vaut en effet la schizophrénie que le déni. Toute la logique du capitalisme des trente dernières années était organisée autour du double déni de la question écologique et de la question sociale. Au moins sur le terrain écologique, ce déni n'est plus possible. On entre donc dans une phase contradictoire. Alors, évidemment, le problème est de savoir comment gérer des temps et des espaces de cette contradiction. Ce qui fait difficulté dans le Grenelle, c'est le manque de perspectives cohérentes du point de vue des nouvelles visions qui tireraient vers de nouvelles régulations, sans les défauts des régulations bureaucratiques que nous avons connues, vers de nouvelles formes de coopération, avec les changements de posture au pouvoir que cela suppose, vers une relance du développement local et des relocalisations, sans pour autant engendrer du protectionnisme. La difficulté est que les acteurs qui pourraient porter ces nouvelles cohérences ne l'ont pas fait ou n'ont pas été en mesure de le faire, en laissant finalement beaucoup de place à Nicolas Sarkozy. D'où la question souvent posée : fallait-il y aller ? Mais si on se pose cette question, il faudrait alors aussi se poser la question du coût qu'il y aurait eu à ne pas y être allé. Par exemple, quand on dit aujourd'hui que l'administration et le Parlement reprennent la balle, on a raison, mais connaissant leur base culturelle, il est bien probable que sans le Grenelle cela aurait été autrement pire. Les nouvelles formes de débat public ont eu pour principal effet d'aller massivement créer de la contradiction dans des endroits où le déni était de règle sur la question environnementale. C'est un peu la même chose avec le GIEC qui, malgré ses limites a ouvert au niveau international un espace de contra-

diction par rapport à un mode de gouvernance qui restait dans le déni.

C'est pour moi à l'aune de ces perspectives qu'il faut établir des évaluations et ne pas aller attendre, de moments comme le Grenelle, qu'ils nous fassent passer insensiblement d'une cohérence qui était celle de l'ultracapitalisme de la révolution néo-conservatrice anglo-saxonne à une nouvelle cohérence écologique et sociale, avec en plus comme acteurs les acteurs actuels. À l'aune de ce dernier objectif, évidemment, le compte n'y est pas. Mais si l'on analyse la situation comme le passage de la dénégation à celle de la contradiction, en se posant la question d'un accompagnement démocratique de ce passage, cela entraîne deux nouvelles exigences : faire vivre la contradiction avec des points comme le respect des engagements, la dénonciation et l'explicitation des trous et des manques du Grenelle, et puis, faire monter de nouvelles cohérences pour trouver une sortie par le haut. Ce sont pour moi les deux enjeux majeurs de la transformation indispensable.

#### **Ruth Stégassy**

Paradoxalement, les deux missions que vous mettez en avant me paraissent être justement les missions historiques des ONG. Mais l'objet me semble avoir un peu changé puisqu'on va devoir aussi se confronter à la façon de mettre en œuvre les solutions à la crise écologique, ce qui va supposer à l'évidence pour tous d'adapter nos modes d'action, d'alliance et de travail.

#### **Patrick Viveret**

C'est vrai que cela concerne tout le monde et pas seulement les ONG. Déjà, quand on parle d'elles, on est encore prisonnier de la représentation d'un modèle dominant qui ne définit les ONG que par le négatif, alors que c'est en fait le grand mouvement associatif, qui, avec les nouvelles formes de coopération et de mutualisation, porte depuis des siècles une autre façon d'organiser le « vivre ensemble ». La vocation du mouvement associatif au niveau mondial est de poser la question de la gouvernance démocratique planétaire, et cette question, qui pouvait paraître comme encore très utopique il y a quelques années, est aujourd'hui sur la table du débat public mondial parce que la conjonction de la crise écologique et de la crise financière a signé l'échec total de la forme de gouvernance mise en place. Le mouvement associatif mondial a donc un rôle majeur de fécondation de cette « qualité démocratique » (pour ne pas tomber dans le piège du rapport participatif/représentatif, puisqu'il n'y a de représentation réellement possible que s'il y a une qualité démocratique), mais ce rôle est aussi celui du Parlement et de l'ensemble des parties prenantes qui concourent à la co-construction de cette gouvernance démocratique.

#### **Ruth Stégassy**

Bernard Laponche, vous voulez intervenir mais je ne voudrais pas qu'on parle tout de suite d'échec total...

#### **Bernard Laponche**

Je ne parle pas du tout d'échec total. Ce qui me semblerait dangereux, c'est d'opposer la démocratie participative du genre Grenelle ou Bali et la démocratie représentative, disons parlementaire, comme si la première appauvrirait la seconde, alors que la démocratie parlementaire reste le véritable lieu légal de la décision dans les pays démocratiques. J'ai peur qu'il y ait là quelque chose d'embêtant. Il y a tentation pour la société civile, les ONG, de s'adresser directement au sommet de l'État, le président de la République, le Premier ministre, pour faire avancer les dossiers et de laisser de côté la représentation nationale. Du coup, presque ignorante qu'elle est de l'ensemble de ces dossiers comme nous le savons bien sur les dossiers de l'écologie, elle le reste et est de plus vexée, ce qui est peut être pire. Je prends l'exemple de l'Europe. Il s'y construit tout un socle de réglementations très fortes dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, confirmées par les chefs d'État et le parlement européen. Normalement, avec une démocratie qui fonctionne, on devrait se poser la question : comment les respecter. En fait, ce n'est pas du tout ce qui se passe, notamment sur les objectifs d'économies d'énergie à l'horizon 2020. On fait quelque chose à côté, "le Grenelle", sans même dire que cela s'inscrit très nettement dans les engagements pris au niveau européen et on affiche tranquillement un recul vis-à-vis de ces engagements. C'est ainsi que la France qui va prendre la présidence de l'Europe, est soumise à une plainte de Bruxelles, (avec sanction financière) parce qu'elle fait partie des rares pays qui n'ont pas remis à Bruxelles leur plan d'efficacité énergétique comme ils s'y étaient engagés. D'un côté la France donne l'impression de mettre tout sur la table dans un grand débat ouvert et en même temps, elle ne respecte pas le minimum qu'un État parlementaire devrait respecter. Par contre l'Allemagne, par exemple, respecte les engagements européens, organise de façon permanente la concertation avec les entreprises les syndicats, etc. C'est donc un processus dans lequel il n'y a pas cette espèce de coupure des parlementaires que l'on ressent en France. Alors j'ai peur de l'écart entre cette espèce de populisme des dirigeants ouverts (apparemment?) à un dialogue constructif avec la société civile et la poursuite des mêmes pratiques parlementaires et gouvernementales.

Par rapport à ce que dit Patrick Viveret, c'est plutôt une alliance entre les porteurs de la démocratie participative et ceux de la démocratie parlementaire, plutôt qu'entre les premiers et directement l'exécutif et le sommet de l'État qui me semble nécessaire.

**Yannik Jadot**

Vous dites beaucoup de choses exactes mais toutes ne relèvent pas de notre responsabilité :

D'abord, si la démocratie parlementaire française ne fonctionne pas, c'est parce que notre constitution la squeeze et c'est clairement renforcé par le calendrier électoral, avec les législatives qui deviennent une élection d'enregistrement des présidentielles précédentes. En plus, la France est un exemple très particulier de pays où les partis politiques ont beaucoup de mal à faire bouger leur corpus idéologique. Nous étions il y a encore trois semaines en réunion avec tous les chargés de mission environnement des grands partis politiques et c'était affligeant : leur incompétence dans le domaine de l'écologie montrait à l'évidence le peu d'importance que ces partis portent à la question. Surtout ne pas mettre un représentant capable d'interpeller le parti en question sur des sujets d'environnement comme les OGM, les incinérateurs, cela deviendrait rapidement quelque'un de gênant. Pas étonnant dans ces conditions que les parlementaires aient du mal à intégrer la question environnementale ! Et en même temps, ce n'est pas parce qu'une partie de la démocratie représentative a des soucis qu'il ne faut pas que la démocratie participative avance pour la bousculer. Si l'on parle au niveau international, il me semble que la négociation est une de celles qui a le mieux intégré la société civile et le rapport de force entre la science, la société civile et la négociation inter-étatique.

Je pense que c'est un triptyque qui n'a pas si mal marché et, si les États se sont sentis forcés de bouger, c'est aussi parce qu'ils savent qu'ils ont des comptes à rendre aux porteurs d'intérêt de l'environnement et aux opinions publiques. C'est peut-être ce schéma-là qu'il faudrait mieux intégrer au schéma national. Au niveau européen, le Parlement et la Commission ont joué un rôle très favorable sur les questions d'environnement contre le Conseil Européen et c'est l'évolution de l'exécutif européen, complètement recentré sur le marché, la concurrence et le commerce, qui fait qu'il est lui-même devenu moins porteur des intérêts de l'environnement.

Enfin, sur le Grenelle, il faut revenir au contexte français. Grenelle, ce n'est pas une rupture avec le passé, on ne remet pas en cause les monocultures agricoles, on n'impose pas de nouvelles règles dures vis-à-vis des entreprises, etc... Donc des mesures à l'image de la société et de l'individu qui est prêt à éteindre l'eau en se lavant les dents, mais pas par exemple à remettre en cause profondément l'acte d'achat. Et puis, le contexte français, c'est aussi une écologie qui pose le problème de la décentralisation et de la relocalisation de l'économie, des réseaux de PME contre les grandes entreprises, de la démocratie participative contre l'État central, ce qui est une révolution culturelle. Et c'est tout cela, et pas seulement la question de l'environnement, qui heurte les parlementaires.

**Ruth Stégassy**

C'est vrai qu'il y a des spécificités bien françaises dont il faut tenir compte. Cela dit, il me semble qu'on aurait tort de regarder quelque problème que ce soit en terme d'État, de nation, de frontière, d'un pays. En effet, un acteur peu évoqué pour l'instant et qui pour moi paraît fondamental, c'est celui des multinationales, celui de ce pouvoir réel et très fort qui est bien loin d'être mort. C'est pour cela que cela me semble difficile aujourd'hui, comme le propose Patrick Viveret de parler d'échec de « l'ultralibéralisme de la révolution néo-conservatrice anglo-saxonne ». le pouvoir supranational, aussi bien de l'OMC que d'entreprises comme Monsanto, montre la limite d'une réflexion à partir du fonctionnement local de nos démocraties, parlement, société civile etc.. Je pense d'autre part que le déni des questions d'environnement dont Patrick Viveret parlait tout à l'heure n'est pas seulement un déni d'indifférence mais que c'est un déni offensif, organisé. Je pense enfin que la contradiction n'est pas suffisante et qu'il redevient nécessaire de remettre du conflit dans ces questions. Il faut donc à mon avis penser le Grenelle dans une perspective beaucoup plus large que ce que nous avons dessiné jusqu'ici.

**Yannik Jadot**

Ce n'est pas contradictoire. Quand on travaille par exemple avec les syndicats, on sait très bien que tout ce qui se fait au niveau européen prend très vite une dimension internationale. Dès que REACH a été construit, l'industrie chinoise a été amenée à regarder ce que cela voulait dire sur ses modes de production. Donc, penser une réglementation européenne, c'est aussi s'adresser aux multinationales. Et sur REACH, c'est aussi justement l'association qui s'est développée entre ONG d'environnement et syndicats qui a permis de contraindre l'industrie chimique sur la réglementation. Et c'est ce qu'on essaye de développer dans le Grenelle. C'est le discours commun ONG syndicats sur la nécessité pour les multinationales de dépasser la seule justification financière de leurs investissements qui contraint depuis peu un certain nombre de multinationales à tenter de justifier leurs décisions. Et cela, c'est nouveau, cela n'existait pas il y a dix ans. On porte le conflit en montrant à travers notre alliance que les questions environnementales et sociales sont profondément liées. La question qui n'est pas résolue avec les syndicats, parce que c'est évidemment compliqué, c'est la question de la transition industrielle. Aujourd'hui, proposer des économies d'énergie qui créent plus d'emplois, plus de chiffre d'affaires, et évidemment plus de bénéfices d'environnement que du nucléaire, cela veut dire pour les syndicats arriver à se repenser comme porteurs d'une organisation industrielle à base de PME, avec des statuts différents et des organisations différentes.

**Patrick Viveret**

On a un échange qui porte simultanément sur trois niveaux territoriaux, mais évidemment les spécificités sont différentes pour chacun d'entre eux. Au niveau français, on a une difficulté particulière qui est liée à notre système de monarchie nucléaire dont les effets antidémocratiques sont très importants. Mais sur le terrain français aussi, l'irruption de la société civile dans le Grenelle a permis par exemple aux syndicats, aux ONG et aux collectivités, non seulement de discuter, mais de commencer à construire leurs désaccords, ce qui est un bénéfice collatéral important, de la même façon que les grands forums des Nations unies à partir de Rio ont permis les forums parallèles des ONG et l'émergence d'une société civile mondiale. Maintenant, au niveau mondial, la grande question est qu'il n'y a ni gouvernance ni démocratie, et l'exercice du pouvoir ces trente dernières années était uniquement organisé à partir des intérêts financiers et des multinationales. Le seul contre pouvoir qui est apparu, malgré sa faiblesse, provient de la société civile, c'est le mouvement altermondialiste. Le mouvement syndical, par exemple, n'a pas réussi à en faire autant au niveau mondial. Simplement, on voit bien que c'est insuffisant. Je crois, que pour avancer, il faut produire du conflit comme alternative à la violence. Il y a une grande confusion dans les têtes entre conflit et violence. Le conflit est une alternative à la violence. La violence apparaît justement quand il n'y a pas eu d'apparition d'espace pour le conflit. Il y a donc besoin de création d'espaces de conflictualité et en même temps de systèmes d'alliances entre mouvement social et mouvement écologique, dont soit dit en passant, la CFDT avait eu une magnifique intuition dans les années 70. Cela rend d'autant plus dramatique sa pratique actuelle. Une alliance aussi à trouver avec la partie des instances internationales qui est sensible à ces questions (PNUE, PNUD, etc.) et la partie des institutions financières qui est en train de comprendre qu'elles va dans le mur.

**Bernard Laponche**

Il y a deux mots qui manquaient depuis le début dans notre débat : c'est conflit et rapport de forces. Ce dont j'ai peur, c'est qu'en entrant trop dans un système de relations, souvent conviviales et personnelles, on perd de vue la notion que la lutte des classes n'a pas disparu. La notion de conflit, de rapport de force, quand on va à une table de négociation, reste essentielle. De plus, c'est ce qui donne le moral aux gens qui très vite sans cela, imaginent une espèce de connivence entre le pouvoir et les dirigeants des ONG, avec le sentiment d'une espèce de trahison de gens qui ne seraient plus de leur côté eux, gens ordinaires de la base. C'est psychologiquement très important. Et c'est l'existence d'un vrai conflit, affirmé, explicite, qui ouvre l'espace à la négociation. ■