

Grenelle : vers une démocratie écologique ?

La lutte contre les dégradations de l'environnement avance : la maison brûle mais, dorénavant, nous montrons l'extincteur ; reste encore à s'en saisir. C'est le cas pour ce qui est des propositions du groupe travaillant sur une nouvelle « démocratie écologique », qui a mis en évidence un besoin de transparence, de collégialité et de débats publics dans les prises de décisions de l'État et des territoires.

Il est un groupe de travail du Grenelle de l'environnement qui a moins passionné les grands médias... et les ONG environnementales : c'est le groupe 5, intitulé « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance ». L'enjeu n'est pourtant pas mince : il s'agit d'adapter nos modes de mise en débat de nos politiques publiques : comment les décider, les mettre en œuvre, les évaluer et les réajuster ? Vaste chantier ! Qui comprend, de plus, celui de la mise en cohérence de l'ensemble des interventions des pouvoirs publics sur les territoires, celles de l'État et de chaque niveau de collectivité territoriale. Rien que ça... Bernard Verdier, vice-président du conseil général des Hautes-Pyrénées et maire de Castelnau-Magnoac, membre du groupe 5, résume ainsi l'objectif : « *Comment va-t-on désormais gouverner nos institutions, dans un sens citoyen et écologique, différemment de ce que l'on faisait jusqu'à aujourd'hui ? Comment penser l'impact environnemental de chacune de nos décisions ? Comment construire une nouvelle économie, moins agressive que l'actuelle pour notre planète, en répondant à des points d'urgence, mais aussi à moyen et à long termes ?* » Pour tenter de répondre, le groupe a fait des propositions regroupées dans quatre grands objectifs.

- Reconnaissance des partenaires environnementaux : un statut pour les acteurs représentatifs en matière de protection de l'environnement.
- Une stratégie nationale de dévelop-

pement durable validée par le Parlement, associant les collectivités territoriales à travers une conférence des élus, ainsi que l'ensemble des acteurs de la société civile à travers un Conseil économique et social renoué.

- Des décisions publiques construites dans la transparence, fondées sur la concertation et la participation, impliquant l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste, et suivies d'une application effective.
- Une gouvernance d'entreprise intégrant l'environnement et le développement durable en tant qu'opportunités stratégiques et sources de création de valeur durable.

« Comment construire une nouvelle économie, moins agressive que l'actuelle pour notre planète ? »

Déclinant ces objectifs, des propositions ont été travaillées, notamment autour de la rénovation du Conseil économique et social, de la mise en place d'une instance regroupant l'ensemble des collectivités locales, la réforme des enquêtes publiques, la systématisation des études d'impact de durabilité, la mise en place d'indicateurs nationaux de développement durable, la possibilité pour les acteurs de la société civile de saisir des « agences d'expertise », la généralisation des Agendas 21, la durabilité de l'urbanisme...

L'État, l'alpha et l'oméga

Mais les travaux du groupe ont semblé souffrir de l'ampleur de la tâche, de la non-spécialisation de certains de ses membres, et de la nécessaire transversalité qu'un thème comme la « *gouvernance écologique* » nécessite : ainsi, à plusieurs endroits, le groupe de travail a renvoyé explicitement la balle à la « commission Balladur » sur l'avenir des institutions, demandant que celle-ci se saisisse par exemple de la mise en cohérence des compétences territoriales, ou de la place des collectivités locales et des nouveaux acteurs environnementaux dans un nouveau Conseil économique et social. Par ailleurs, le plan banlieue actuellement en préparation n'a pas été abordé, et les intentions de Martin Hirsch de soumettre toute action de l'État à une étude d'impact sur la pauvreté et l'exclusion non plus. Pourtant, toutes ces clés d'entrées « transversales » devront être reliées, sous peine d'une confusion fatale. C'est ce que déplore Celina Withaker, de l'Adels, qui remarque que le travail sur la gouvernance « *a été traité dans un groupe technique comme les autres, alors que ce devait être la colonne vertébrale des travaux du Grenelle, avec une place plus importante pour les collectivités locales, qui ont été consultées, mais qui ne se sont pas impliquées complètement dans les négociations.* » Ainsi, si le groupe préconise une remise à plat de l'entchevêtrement des compétences sur les territoires, il ne dit pas comment... De même, les pistes d'action

sont très centralisées : la stratégie nationale de développement durable est présentée comme l'alpha et l'oméga des interventions publiques, en passant sous silence les pouvoirs propres d'expérimentation et d'innovation des collectivités et des territoires. L'Union nationale des acteurs et structures du développement local (Unadel), avec l'association pour la promotion des Pays (APFP) et Leader France rappellent ainsi que la durabilité a (encore) besoin d'un aménagement du territoire qui permette aux territoires d'agir, malgré les inégalités qui les frappent, et que les Pays peuvent être les bases de mise en cohérence spatiale des politiques d'aménagement. Mais faut-il s'intéresser à la diversité des territoires, et ne pas en rester au niveau des réformes centrales. Indéniablement, les candidats aux élections municipales à venir devront prendre leurs responsabilités : ils sont la prochaine étape du Grenelle, qui doit se démultiplier partout sur le territoire, à chaque niveau, mais dans une recherche de cohérence entre les échelles qui ne souffrira plus des compétitions territoriales que nous avons vécues jusqu'ici. ■ **Nicolas Leblanc**

Faites votre Grenelle

Ouvert le 7 septembre dernier, en même temps que le forum internet du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, le site agora-grenelle.fr voulu et créé par l'Adels, l'Observatoire de la décision publique et l'association 4D notamment, a connu une vraie réussite. Avec plus de 400 visites par jour, le site compte aujourd'hui une soixantaine de pages de contributions, postées autant par des citoyens « lambda » que par des spécialistes du sujet. Une réactivité qui montre que les débats soulevés par ce Grenelle de l'environnement ont trouvé un assez large écho citoyen. Alors que les débats du Grenelle sont clos, les administrateurs du site, dont la vocation est de rester vivant encore bien longtemps, espèrent que les réactions, propositions et commentaires ne tariront pas. Afin de continuer à alimenter les discussions et de faire de ce site un véritable vivier de propositions qui pourraient d'ailleurs servir aux candidats aux municipales. ■

> <http://agora-grenelle.fr>

Patrick Viveret

■ Conseiller référendaire à la Cour des comptes, membre de l'Observatoire de la décision publique et auteur, en 2002, du rapport *Reconsidérer la richesse sur les nouveaux indicateurs de richesse*.

« Le Grenelle crée un précédent dans les relations entre associations, syndicats et collectivités locales. »

Vous avez suivi les travaux préparatoires du Grenelle de l'environnement, et particulièrement ceux du groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance ». Que retirez-vous comme éléments fondamentaux qui ont été discutés dans ce groupe, dont le titre décrit un champ très vaste de débats ?

Sur le fond, je retiens trois choses importantes, qui sont apparues dans l'ensemble des groupes de travail, et qui me semblent incontournables pour construire une « démocratie écologique ». D'abord, la remise en cause des indicateurs de richesse. Tant que l'on continuera à nommer « croissance » l'augmentation du Produit intérieur brut (PIB), qui agglomère de nombreuses activités socialement et écologiquement destructrices, nous serons dans une confusion mentale totale. Nous en voyons aujourd'hui un bel exemple avec la commission Attali, qui réfléchit à la « libération de la croissance », sans se poser la question de ce qu'est la croissance. Ce genre de réflexions ne peut aujourd'hui que rentrer en conflit avec ce que les acteurs ont déclaré vouloir faire progresser lors du Grenelle. Il y a, sur le sujet des nouveaux indicateurs de richesse, des propositions intéressantes, comme le PIB vert, mais cela ne va pas encore assez loin, il faut notamment aller vers l'utilisation d'indicateurs de santé sociale



■ « Il faut aller vers l'utilisation d'indicateurs de santé sociale pour prendre en compte toutes les facettes du développement durable. » ■

pour prendre en compte toutes les facettes du développement durable. Deuxième axe : il faut privilégier les leviers structurants, ceux qui nous permettent d'inscrire les engagements qui sont pris au Grenelle dans le temps. Il existe par exemple un outil important : c'est le mécanisme de la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Celle-ci donne plus de pouvoir au Parlement et oblige l'État à construire ses politiques publiques par missions, déclinées en programmes et en actions, de manière plus cohérente que par les strates budgétaires qui préexistaient. La Lolf permet aussi, théoriquement, une véritable évaluation. La Lolf introduit donc des principes tout à fait positifs, mais elle est en train d'être tuée dans son application par des plaquages administratifs

et une logique ultra-libérale. Associer le mécanisme originel de la Lolf avec des objectifs de développement durable permettrait donc de faire coup double : articuler le développement durable au nerf de la guerre et sauver la Lolf de sa dérive actuelle, qui tourne à la caricature.

Enfin, troisième axe, c'est l'enjeu démocratique. Ce qui doit s'imposer à partir de ce Grenelle, c'est l'exigence d'une haute qualité démocratique. Le Grenelle doit être un point de départ, qui doit se répéter tous les ans. Le Parlement doit être saisi tous les ans d'un grand débat sur le développement durable, ce qui d'ailleurs pourrait être fait au moment de la loi de finances si on couple objectifs de développement durable et Lolf. Il faut aussi réformer le Conseil économique et social, faire que la Commission nationale du débat public ne soit pas une commission croupion présidée par un préfet, il faut donner un statut à l'expertise, l'ouvrir aux positions minoritaires dans les débats publics, sécuriser le statut des lanceurs d'alertes sociales et environnementales, etc.

On a craint que le Grenelle ne soit trop environnementaliste, et pas assez sensible aux aspects sociaux et économiques du développement durable. Est-ce que ça a été le cas ?

Pourquoi ce Grenelle a eu lieu ? D'abord parce qu'il s'inscrit dans la suite d'initiatives de la société civile comme la formation de l'Alliance pour la planète [regroupement de quatre vingt associations de défense de l'environnement, NDLR] et le Pacte écologique de Nicolas Hulot. Mais c'est aussi parce que la prise de conscience est liée au fait que la réalité des dangers qui nous guettent avance à grand pas, notamment à travers les phénomènes liés au dérèglement climatique. Or, les changements du climat ont des conséquences sur tous les plans de la société, et ne peuvent être résolus que par une mobilisation de toutes les parties de la société. Le dérèglement climatique, plus que tout autre sujet nous oblige la transversalité que requiert le développement durable.

Des annonces faites à la sortie du Grenelle, que croyez-vous qui puisse être réellement mis en œuvre ?

Il n'est évidemment pas possible de prédire l'avenir, mais il y a quand même des hypothèses contradictoires : Jean-Louis Borloo s'est beaucoup impliqué, il souhaite aller loin, tout comme Nathalie Kosciusko-Morizet, même s'il y a des sujets comme le nucléaire où ils sont en liberté surveillée. À l'opposé, on voit que le rapport commandé à Jacques Attali est un peu utilisé comme un contre-feu : son ton, qui rend gloire à une croissance que l'on sait maintenant insoutenable, ressemble d'ailleurs à un scénario de provocation. Le problème, et on retouche ici à l'enjeu démocratique, c'est qu'on retombe à la fin du processus sur l'hyperprésidence : Nicolas Sarkozy fera les arbitrages. Dans une démocratie « normale », on devrait pouvoir prévoir à l'avance ce qui sera réellement appliqué. Aujourd'hui et ici, il faudrait connaître les pensées de Nicolas Sarkozy pour le savoir.

Mais la dynamique du Grenelle ne s'arrête pas aux annonces gouvernementales...

Justement, non. Le Grenelle ne vient pas de Sarkozy, mais de la société civile ; il ne s'arrêtera pas par un tri sélectif des bonnes idées par Sarkozy, il doit continuer à vivre après. Notamment, il doit fonder un précédent de travail entre la société civile, les syndicats et les collectivités locales, pour continuer à faire travailler ensemble ces trois acteurs.

Pour ce qui est des collectivités locales, leur implication vous a-t-elle semblé suffisamment importante ?

On est encore très loin du compte sur bien des points concrets, mais une accélération de la prise de conscience est en train de s'opérer. Surtout, les régions, les communautés urbaines, les communes se rendent bien compte qu'elles sont en première ligne sur le terrain des actions qu'il va falloir mettre en œuvre, et des contradictions qu'il va falloir gérer. Par exemple, les régions vont travailler sur le développement du ferroutage mais, en même temps, elles sont financées par un reversement de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Pour les « Grenelle » à venir, quelles seront les questions qui, n'ayant pas été traitées jusqu'au bout cette fois-ci, devront être remises sur la table ?

Il y a une question, encore trop iconoclaste, mais qui avance et qui devra être tranchée : celle des politiques monétaires. Quand on parle des indicateurs de richesse, qu'on dit qu'il faut redéfinir la croissance, et en même temps qu'on analyse les causes de la dernière crise financière, on a en creux la question monétaire. Ce qui est frappant, c'est que, dans la même situation, si nous étions au milieu des années soixante dix, cette question aurait été au cœur de nos débats. Mais, aujourd'hui, après le passage de la révolution libérale, la monnaie est taboue, on ne peut pas en parler, le non-débat est délégué aux banques centrales, qui ne sont même plus pilotées politiquement. Pourtant, soulever la question monétaire, c'est se rappeler que 90 % de la création de monnaie est aujourd'hui assurée par les banques commerciales : c'est la monnaie de crédit, créée *ex nihilo* et gagée uniquement sur la solvabilité supposée des emprunteurs. Cette création monétaire mal maîtrisée a, par exemple, abouti cet été à ce que les banques centrales débloquent 323 milliards de dollars pour sauver les fonds spéculatifs. Quand on nous dit qu'il n'y a plus d'argent, c'est donc tout relatif. Le résultat est une inflation de présence de monnaie dans la sphère financière, et une rareté artificielle dans l'économie réelle. Trois milliards d'humains vivent avec moins de deux dollars par jour, alors que 225 personnes rassemblent par leur fortune personnelle le capital de 2,5 milliards d'êtres humains. On en conclut très simplement que le système monétaire ne remplit pas son rôle, qui ne devrait être que de faciliter les échanges entre les hommes. Le développement de monnaies affectées, celles qui sont basées sur des critères environnementaux ou sociaux, comme par exemple les chèques déjeuner, constitue un instrument tout à fait conséquent, qui doit être creusé à fond. Les régions auraient un rôle très important à jouer dans une réflexion de ce type. ■ N. L.