

Faut-il fusionner les ministères chargés de l'Environnement et de la Santé ? Essai d'analyse à la lumière de la fusion engagée en 2007 entre les ministères chargés de l'Environnement et de l'Énergie

Par Richard LAVERGNE

Ancien membre permanent du Conseil général de l'économie

La crise de la Covid-19 a été vue par certains comme le cumul de plusieurs crises, dont une crise sanitaire et environnementale. Au moment où s'amorce la sortie de crise, il peut être tentant de restructurer l'organisation administrative relative à la santé et à l'environnement, à l'image de ce qui s'est produit en 2007 avec la fusion des ministères chargés de l'Énergie et de l'Environnement. L'auteur observe que les politiques de santé et de l'énergie présentent des points communs par rapport aux questions environnementales. Mais se référant à la fusion considérée, qui, décidée par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, a donc conduit à la création en 2007 d'un grand ministère chargé notamment de l'Énergie et de l'Environnement, l'auteur considère que la politique de santé n'aurait rien à gagner d'une telle fusion.

La crise sanitaire de la Covid-19 a conduit, dès le début de 2020, le gouvernement français, comme tous les gouvernements du monde, à s'adapter au jour le jour face au développement d'une pandémie inconnue. Le chef de l'État a justement comparé le combat à engager à une « guerre », l'ennemi étant un virus dont tout restait à découvrir : le séquençage, la dangerosité, les méthodes de protection, le traitement, les tests, les vaccins, etc. Même si la comparaison a d'évidentes limites, elle est pertinente au regard de la mise en place d'une organisation *ad hoc*, de la disponibilité de « troupes » aguerries et bien équipées ou de l'adoption de mesures pouvant restreindre provisoirement les libertés publiques. Cette parenté est apparue notamment dans l'usage d'expressions comme « travailleurs de première ligne », représentés en premier lieu par les soignants, et de « deuxième ligne », ceux en charge des services essentiels permettant de maintenir l'économie du pays en état de fonctionner, vaille que vaille, malgré les risques et plusieurs périodes de confinement.

L'incertitude régnant quant à l'origine de ce nouveau coronavirus a conduit des associations écologistes à soutenir

qu'il ne fallait pas revenir au « monde d'avant » et que cette crise sanitaire s'ajoutait à des crises environnementales et sociales, constituant les diverses faces d'une même crise globale. Cependant, l'adhésion à cette thèse n'a pas vraiment prospéré dans l'opinion publique, surtout après la mise au point relativement rapide de vaccins qui ont offert de bons espoirs de sortie de crise et dont l'efficacité a redonné confiance dans les sciences et les techniques, alors que certains écologistes les mettaient en cause dans l'apparition même de la pandémie.

Avec un peu de recul, il est permis de s'interroger sur les leçons que les pouvoirs publics tireront de la crise, tant en termes d'organisation administrative pérenne que de résilience. Certaines mesures d'urgence, relevant de la logique de « guerre » précitée, suscitent d'ores et déjà une prise de conscience européenne, avec par exemple la proposition de la Commission européenne de créer une nouvelle agence, la Health Emergency Response Authority (HERA). Des mesures sur le fonctionnement de l'État en temps de crise et la résilience de l'économie sont déjà envisagées, par exemple en matière de réduction

des temps de décision et de mise en œuvre de celles-ci, la capacité de réaliser des achats en grandes quantités (masques, respirateurs, tests, vaccins...). Mais d'autres mesures pourraient également être envisagées en ce qui concerne la structuration des administrations compétentes au niveau national pour définir la politique de santé.

Le cas du ministère chargé de l'Énergie en 2007

Il existe un précédent, s'agissant de la modification des structures administratives françaises pour faire face à une crise, en l'occurrence la crise écologique, avec la nomination d'Alain Juppé, le 18 mai 2007, en tant que ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables dans le premier gouvernement du Président de la République, Nicolas Sarkozy. Depuis cette date, ce « grand ministère », actuellement dénommé « ministère de la Transition écologique », a certes vu son périmètre légèrement varier, mais le principe de son existence n'a jamais été remis en cause. Un bref intermède s'est produit, entre 2010 et 2012, où la préparation et la mise en œuvre de la politique énergétique, bien que toujours « hébergée » par la ministre de l'époque chargée de l'Environnement (Nathalie Kosciusko-Morizet), ont été placées sous double tutelle, en partage avec le ministre chargé de l'Industrie et de l'Énergie (Éric Besson).

Au début des années 2000, en lien avec la progression de l'écologie politique et sur le modèle de quelques pays nordiques, plusieurs pays européens avaient expérimenté un rapprochement entre les administrations chargées de la préparation et de la mise en œuvre des politiques de l'énergie et de l'environnement. L'idée, soutenue plus particulièrement par les ONGe⁽¹⁾, était que les politiques environnementales pourraient ainsi avoir plus de poids pour faire évoluer, selon leurs vœux, le secteur de l'énergie qui impacte fortement les émissions de GES⁽²⁾, la pollution atmosphérique, le prélèvement sur les ressources naturelles ou le recours à l'énergie nucléaire.

Les ONGe françaises ont plaidé⁽³⁾ et ont fini par obtenir, en 2007, que le ministère chargé de l'Environnement, traditionnellement chargé des risques et des pollutions, puisse étendre son autorité à d'autres secteurs impactant l'environnement, comme les transports, le bâtiment, l'énergie, l'aménagement du territoire, la mer, etc.

Les préoccupations environnementales et celles de santé sont fréquemment imbriquées (à tort ou à raison pour la

crise de la Covid-19) : les cas du glyphosate, de la 5G, de la qualité de l'air, de la biodiversité, du nucléaire... en témoignent. Selon l'OMS (l'Organisation mondiale de la santé), au niveau mondial, environ 20 % de tous les décès sont liés à des problèmes environnementaux. Une question est donc de savoir si la disruption de 2007, s'agissant de la préparation et de la mise en œuvre des politiques énergétique et environnementale, serait pertinente à reproduire s'agissant des politiques de santé et environnementale.

L'argument que j'oppose ici est qu'à la lumière de ce qui peut être observé depuis 2007 en ce qui concerne la politique énergétique, la politique de santé n'aurait rien à gagner d'une telle évolution.

Des cultures pas toujours faciles à concilier

La santé et l'énergie ont en commun de représenter des biens essentiels pour lesquels sont recherchées, entre autres, l'industrialisation et l'autonomie stratégique. Prenons le risque de la caricature pour illustrer le propos : la culture des personnels de santé comme celle des énergéticiens sont ancrées dans la recherche de solutions, alors que celle des écologistes a parfois tendance à privilégier le récit (utopie, collapsologie...) et l'incantation⁽⁴⁾ idéologique ou comportementale. La réalité est évidemment plus nuancée, d'autant plus que tout le monde prend la science comme alibi. Néanmoins, une partie des écologistes, comme Michèle Rivasi, députée européenne, expriment des réticences sur la vaccination qui rappellent l'injonction, fréquente bien que parfois injustifiée, à la sobriété énergétique⁽⁵⁾.

Les énergéticiens observent que leur discipline se heurte à des problèmes techniques, physiques et géopolitiques incontournables, comme la difficulté à stocker de grosses quantités d'électricité, l'engouement de certains pays pour les énergies fossiles qui sont dans leur sous-sol, etc. En parallèle, ils font remarquer que l'énergie est un facteur de production et que, depuis 2007, la désindustrialisation de la France s'est accélérée à un rythme inconnu ailleurs en Europe. Certes les préoccupations issues du Grenelle de l'environnement (2007-2010) ont lancé une dynamique, mais il n'est pas sûr qu'elle n'ait pas conduit à masquer les dégâts que créait la désindustrialisation.

L'énergie reste un facteur-clé du développement économique et social

En ce qui concerne l'énergie, après la crise financière mondiale de 2007-2008, le retour aux fondamentaux s'est produit rapidement, sauf en France. Ainsi, dans la plupart des pays industrialisés, les gouvernements ont pris conscience du fait que la crise environnementale n'était

(1) Organisations non gouvernementales à vocation environnementale (en France : Greenpeace France, WWF, FNE, RAC, FNH, etc.).

(2) En France, 70 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont d'origine énergétique (78 % dans l'Union européenne et 66 % au niveau mondial).

(3) La « Lettre ouverte au Président de la République sur la place de l'écologie dans le futur gouvernement » publiée par huit ONGe, le 9 mai 2017, quelques jours avant le premier tour de l'élection présidentielle, illustre cette démarche : « La pertinence d'un grand ministère, avec à sa tête un ministre d'État, numéro deux dans l'ordre protocolaire, en charge du Développement durable (écologie, biodiversité, climat et énergie, transports, logement et urbanisme, aménagement du territoire, pêche et mer) initié dans la dynamique du "Grenelle de l'environnement" a fait ses preuves et répondra à votre volonté d'un gouvernement resserré. »

(4) Avec une prédilection pour des expressions du type : « on va droit dans le mur ! », « apocalypse pétrole », « intelligence des territoires », « nudges », « quand on veut, on peut ! », etc.

(5) Au sens de réduction de la consommation au prix du rationnement et de changements de modes de vie. À ne pas confondre avec l'efficacité énergétique.

pas due à une pénurie de ressources (*peak oil, peak gas*), mais plutôt à leur abondance⁽⁶⁾.

Sans renier les préoccupations environnementales, l'énergie est redevenue, un peu partout dans le monde, un moteur incontournable des politiques mises en œuvre en faveur du développement tant économique que social, pour lutter contre la montée du chômage et les délocalisations d'entreprises. Les enjeux économiques des investissements dans les énergies bas-carbone et l'efficacité énergétique, ainsi que les effets indirects de l'énergie sur la compétitivité ou la réduction du déficit de la balance commerciale, sont revenus en tête des priorités des gouvernements, mais moins vite en France que dans les autres pays.

Le secteur industriel français de l'énergie, jadis fleuron faisant référence au niveau mondial, est en effet à la peine : le nucléaire est en crise larvée, faute de perspectives claires, et les deux énergéticiens historiques (EDF et Engie) semblent désorientés. La cession en 2014 de la branche Énergie d'Alstom à l'américain GE et la prédominance d'industriels étrangers dans l'éolien et le photovoltaïque⁽⁷⁾ (Goldwind, GE, Vestas, Siemens-Gamesa...) n'ont pas aidé. Il subsiste heureusement des pépites (Schneider Electric, Legrand, Thalès, etc.) et une R&D de pointe (CEA, IFPEN...) permettant d'espérer pour l'avenir, d'autant que le gouvernement a bien pris en compte les enjeux du domaine dans la définition de son plan de relance post-Covid-19.

La crise de 2007-2008 a donc été suivie, particulièrement en Europe, d'une vague inverse de celle de la décennie précédente : si, au cours de la première période, les ministères chargés de l'Énergie et de l'Environnement ont été fusionnés, ils ont été par la suite peu à peu séparés. L'énergie, orientée vers le bas-carbone, a été de nouveau considérée comme un facteur de production et un bien essentiel au service de la compétitivité économique du pays et du bien-être des citoyens, avant d'être un bien à rationner pour protéger l'environnement. La catastrophe de Fukushima-Daïichi au Japon, en mars 2011, n'a pas affecté cette évolution, même si quelques rares pays, dont l'Allemagne⁽⁸⁾, ont engagé leur sortie du nucléaire.

Les pays ayant rétabli leur gouvernance initiale sur l'énergie et l'environnement n'ont en rien oublié de lutter contre les externalités négatives de l'énergie, notamment l'incidence forte des énergies fossiles sur le changement climatique. Mais la posture adoptée par leurs ministères chargés de l'Environnement respectifs a conduit au retour d'une transversalité jugée comme plus efficace avec le développement d'énergies bas-carbone.

(6) Le titre du livre « Trop de pétrole » d'Henri Prévot (janvier 2007, Seuil) était prémonitoire.

(7) Ces industriels étrangers bénéficient des soutiens financiers publics apportés à ces formes d'énergie qui s'élèvent à plusieurs milliards d'euros par an.

(8) Toutefois, en 2013, face à l'impact budgétaire devenu considérable, le BMWi (ministère fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie) s'est réapproprié la responsabilité de l'ensemble de la politique énergétique, au détriment du BMU (ministère fédéral de l'Environnement).

Aujourd'hui, la politique énergétique française apparaît peu lisible sur la scène internationale

Si l'on prend comme référence la représentation des trente pays membres de l'Agence internationale de l'énergie (soit à peu près tous les membres de l'OCDE), on observe qu'à l'exception notable de la France, elle est pratiquement toujours assurée⁽⁹⁾ par un ministère dédié à l'énergie ou par un ministère alliant l'énergie avec l'économie, l'industrie ou les ressources naturelles (les États-Unis sont un cas extrême, avec la forte présence, constante dans le temps et incontestée politiquement, du Department of Energy). La position de la France dans cette instance en a été affaiblie, ce qui représente une perte de chances pour l'industrie française du fait que cette Agence réunit les plus gros consommateurs et producteurs mondiaux d'énergie.

Soulignons toutefois que chaque pays a ses particularités vis-à-vis de l'énergie, qui dépendent de sa géographie, de son climat, de sa culture, de son patrimoine, de sa richesse, de sa population, de sa structure économique et sociale, de sa technologie, etc. : il n'y a donc pas à espérer de bon modèle énergétique universel qui ferait de la France (ou de tout autre pays) un plus ou moins « bon élève ». D'ailleurs, la France a un système énergétique plus performant que la moyenne, mais il s'agit en grande partie d'un héritage remontant à trente ans.

Les arbitrages intraministériels sur l'énergie dans le « grand ministère » se révèlent souvent plus difficiles à trouver et moins pertinents qu'en interministériel

La politique énergétique comme celle de la santé (où cela a été particulièrement visible lors des prises des décisions de confinement ou de déconfinement) sont forcément exposées à des arbitrages interministériels, parce que les préoccupations sont multifformes, y compris macro-économiques, et soumises à la conjoncture : sécurité d'approvisionnement, compétitivité économique (prix et facteur de production), préservation de l'environnement, cohésion sociale et territoriale (précarité énergétique, péréquation tarifaire...), participation à l'Union européenne de l'énergie...

L'hypothèse des écologistes, selon laquelle les arbitrages se feraient plus facilement en faveur de l'environnement grâce à un processus interne à un ministère « puissant » en mesure de vaincre les préoccupations économiques ou budgétaires exprimées par d'autres ministères, n'a pas été confirmée par l'expérience. En fait, compte tenu de la sensibilité sociale de la politique énergétique, un arbitrage en « intraministériel » sur une question relevant de l'énergie n'apparaît pas plus aisé ou rapide qu'un arbitrage en « interministériel », à moins de s'exposer à des déconvenues⁽¹⁰⁾. Le processus de décision peut même se révéler

(9) Aux côtés du ministère chargé des Affaires étrangères.

(10) Rappelons que le facteur déclenchant des manifestations des « Gilets jaunes », en 2018, a été la fiscalité des carburants.

plus compliqué, plus long et moins transparent, d'autant qu'*in fine*, il reste bien souvent nécessaire de « remonter » jusqu'à Matignon ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, le ministère chargé de l'Environnement pratique l'interministériel dans d'autres secteurs non fusionnés, par exemple l'agriculture, l'éducation nationale, la justice, les affaires étrangères...

Dans le domaine de l'énergie, une autre difficulté tient à l'existence de parties prenantes, en général bien organisées ⁽¹²⁾, expertes en « plaidoyers » et en médiatisation, qui se trouvent, grâce à leur participation à de nombreux comités et commissions, en contact permanent avec les représentants des ministères et les parlementaires. Toutes sortes de revendications sont portées par ces parties prenantes (ONGe, syndicats, entreprises consommatrices d'énergie, entreprises de l'énergie, citoyens en tant que consommateurs, collectivités territoriales...). L'interministériel est pratique pour exercer un couple de rappel contre une décision qui favoriserait un intérêt particulier ou communautaire au détriment de l'intérêt général. Or, un « grand » ministère chargé de l'Environnement – dont les meilleurs alliés sont les ONGe – a du mal à arbitrer en interne contre ces dernières ou à faire remonter spontanément un problème en interministériel, car cela révélerait les contradictions auxquelles il doit faire face. On peut considérer que les déboires connus par l'écotaxe poids lourds en 2013 ou par la « taxe carbone » en 2018 relèvent de cette difficulté.

(11) Le cas du « Fonds Chaleur » de l'ADEME illustre bien cette difficulté d'arbitrage : créé en 2009, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il permet d'octroyer une aide favorisant l'investissement dans un projet destiné à produire de la chaleur renouvelable. L'enveloppe de ce Fonds a stagné à un niveau avoisinant les 200 M€ par an pendant dix ans, malgré le consensus des acteurs sur son intérêt pour la transition énergétique et en dépit des multiples annonces gouvernementales d'un « prochain doublement ». Il a fallu attendre 2019 pour que soit actée une augmentation substantielle, avec un budget qui est actuellement de 350 M€ par an.

(12) L'influence des ONGe, à la différence des syndicats, ne peut pas se mesurer en fonction du nombre d'électeurs.

Qu'en déduire pour les liens entre les ministères chargés de la Santé et de l'Environnement ?

Les secteurs de la santé et de l'énergie, qui sont tous deux des biens essentiels à l'existence humaine, présentent des analogies, comme l'importance des soutiens publics dont ils bénéficient et le besoin de disposer d'une industrie nationale permettant de procurer une autonomie stratégique. Ils présentent cependant des différences notables, notamment en termes de régulation.

L'expérience française tirée de la fusion intervenue entre les ministères chargés notamment de l'Énergie et de l'Environnement ne paraît guère encourageante pour envisager de la reproduire avec la politique de santé. Au niveau mondial, on ne trouve d'ailleurs que peu de cas de ministères en charge à la fois de l'Environnement et de la Santé. Un recensement rapide montre le cas de quelques pays en développement, d'un petit nombre d'États fédérés aux États-Unis (Colorado, Kansas) et, en Europe, de celui des Pays-Bas. Dans ce dernier pays, plus précisément, le RIVM (Institut national pour la santé publique et l'environnement) dépend du ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport et réalise des travaux de recherche dans les domaines de la santé publique, des services de santé (dont la sûreté alimentaire), de la sûreté et de la sécurité environnementale. Il joue aussi un rôle central sur le plan du contrôle des maladies infectieuses, de leur prévention, de la vaccination et de l'observation des populations.

La voie suivie par les Pays-Bas, laquelle consiste à rapprocher les expertises des établissements publics en charge de la santé et celles des établissements chargés de l'environnement, est sans doute une solution plus efficace que celle de la fusion de leurs tutelles. En France, s'agissant de l'énergie et de l'environnement, une telle pratique a d'ailleurs été mise en œuvre au sein de l'ADEME, du CEA et de l'IFPEN, et ce bien avant le *Big Bang* de 2007.