

« La gouvernance de l'écologie doit être conçue comme irriguant la transformation de l'Etat tout entier »

TRIBUNE

Christian Babusiaux
Président du Cercle de la réforme de l'Etat

Cécile Blatrix
Professeure en science politique à AgroParisTech et membre du Cercle de la réforme de l'Etat

Résumant une note du Cercle de la réforme de l'Etat, dont ils sont membres, le haut fonctionnaire Christian Babusiaux et la politiste Cécile Blatrix appellent, dans une tribune au « Monde », à construire d'urgence une gouvernance publique, à la hauteur des défis de la transition écologique.

Publié aujourd'hui à 08h00, mis à jour à 08h00

Depuis la création, en 1971, du ministère en charge de l'environnement, et même si des progrès ont été réalisés sur de nombreux points, la capacité de la puissance publique à prendre en charge les enjeux écologiques est de plus en plus remise en cause. En témoignent, par exemple, les inquiétudes de la jeunesse ou les actions en justice engagées contre l'Etat.

Les temps ont changé. Ils appellent une profonde adaptation des institutions et des instruments de l'action publique. L'idée évoquée d'une planification écologique peut être bonne, mais encore faut-il une gouvernance permettant de la concevoir, de la mettre en œuvre, de la suivre et de l'évaluer. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, un nouveau plan, fût-il global, ne réglera pas la question.

Il y a urgence, sur le plan de l'écologie bien sûr, mais aussi d'un point de vue démocratique, tant les décalages constatés par rapport aux objectifs annoncés portent atteinte à la crédibilité de l'action publique. De multiples engagements ont été pris par la France, concernant le climat, la qualité de l'eau ou de l'air, la biodiversité.

Une absence de cohérence dans les structures

A ce jour, pratiquement aucun objectif n'est tenu. Ces décalages persistants tiennent à l'intensité des intérêts en cause et à la difficulté même des problèmes, mais ils découlent aussi de défauts de gouvernance. Une question d'autant plus cruciale que les enjeux écologiques sont caractérisés par leur technicité, mais aussi leur transversalité, qui se heurte aux organisations et aux politiques traditionnelles, qui sont sectorielles.

Chaque jour, nos concitoyens pointent des exemples de ce qu'ils perçoivent comme des décalages entre orientations et actions, donnant le sentiment de contradiction et d'absence de cohérence globale. Il en va du divorce entre les orientations en matière d'agriculture et l'ambition écologique, déjà manifeste lors de la publication du Plan stratégique national déclinant la politique agricole commune (PAC) et qui risque de s'aggraver à la suite des réorientations consécutives au conflit ukrainien.

L'absence de cohérence dans l'organisation des structures, la juxtaposition d'organismes et de missions empêchent l'Etat de mener une action d'ampleur adaptée et au bon rythme. Cette situation de fait laisse une trop grande place au jeu des intérêts de toutes sortes, et entraîne incompréhension des citoyens et risque de démobilisation des acteurs publics et privés.

Repenser les modes de coordination

Que le premier ministre soit ou non lui-même en charge de l'écologie, un ensemble de réformes au sein de l'Etat est indispensable. D'abord, pour construire en amont la légitimité des arbitrages à opérer. Les procédures de consultation du public doivent être organisées en un véritable système, qui fédère les procédures existantes, notamment en confiant à une autorité administrative indépendante – qui pourrait être la Commission nationale du débat public (CNDP) – la mission de définir le périmètre des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et par conséquent donnant lieu à une participation du public.

Dans le passé, ces arbitrages, quand ils ont insuffisamment pris en compte les réalités sociales et les enjeux d'équité, ont provoqué des conflits et des crises. Ensuite, il faut renforcer la place du Parlement, du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et des différentes instances consultatives existantes. Et répondre à l'inquiétude suscitée par la remise en cause diffuse de certains pans du droit de l'environnement, en dressant un bilan des réformes successives en matière de participation du public et d'évaluation environnementale.

Enfin, il faut également repenser les modes de coordination au sein de la puissance publique, pour assurer la transversalité indispensable à la prise en compte de l'écologie dans toutes les politiques publiques : élargir le rôle du Commissariat général au développement durable, clé de voûte de la transversalité voulue dans l'organisation du ministère, mise en place en 2007, et contrebalancer la multiplicité des institutions, agences et autorités existantes, en leur fixant un cap commun servant de socle à leur coopération.

Revoir le système trop vertical des missions

A ces enjeux, il faut ajouter une mobilisation générale autour des moyens considérables et nécessaires au financement de la transition écologique. Elle suppose un cadre macro-budgétaire et macro-financier adapté. En matière budgétaire, l'instauration d'une budgétisation environnementale (dite « budget vert ») est positive, mais la démarche doit être approfondie, accompagnée d'une projection pluriannuelle et étendue à l'ensemble du secteur public.

Dans le même temps, il faut revoir le système trop vertical des missions et des programmes institué par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour prendre en compte la transversalité des politiques en faveur de l'environnement et pour intégrer l'impact environnemental dans les indicateurs de performance.

Sur le plan macro-financier, l'action des institutions financières (Autorité des marchés financiers, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) est centrale, car la réorientation massive des investissements à réaliser dépend des flux de capitaux, des flux commerciaux et, à terme, de la structure de l'économie. Cela doit conduire à mettre en place des instruments d'analyse et de suivi fiables, homogènes et incitatifs, et à unifier les instances consultatives actuelles. La mobilisation des acteurs doit aller de pair avec celle des moyens.

Une application d'un plan stratégique

En ce qui concerne l'Etat, il s'agit de mettre en place un cadre stratégique qui pourrait comporter plusieurs éléments : une loi de programmation pluriannuelle pour les principaux investissements exigés par la transition écologique ; la définition d'une stratégie globale de formation sur ces enjeux, dans l'esprit de ce qui était prévu pour les agents publics par la loi du 17 août 2015 prévoyant un plan de programmation des emplois et des compétences (PPEC) ; une attitude exemplaire de l'Etat lui faisant appliquer les exigences de redevabilité qu'il impose aux entreprises avec la déclaration de performance extra-financière ; une utilisation plus forte du levier de la commande publique ; le développement des outils et de la pratique de l'évaluation environnementale des politiques publiques, aujourd'hui pratiquement inexistantes.

De même, pour les entreprises, il s'agit de définir un référentiel et des modalités de suivi des engagements pris par les principales entreprises françaises, en rendant les conseils d'administration et les assemblées générales d'actionnaires acteurs de ce suivi.

Enfin, il faut évidemment prendre en compte les circonstances économiques actuelles qui sont sources de difficulté pour beaucoup d'entreprises. Cela exige la mise en place de politiques publiques dans deux autres domaines : l'aménagement du territoire, par une mise en cohérence concertée des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), liés à l'accompagnement des collectivités territoriales, dont le rôle est essentiel.

Une adaptation des instances de concertation

La consommation est le second domaine concerné, et la politique menée comprend deux axes : développer des produits et des modes de distribution plus compatibles avec les objectifs écologiques (avancer plus rapidement sur l'obsolescence programmée, la réparabilité, la réduction

des emballages...) et éclairer les choix des consommateurs, grâce à l'étiquetage des produits, les campagnes d'information et la lutte contre les pratiques publicitaires de « greenwashing ».

Ces orientations supposent une adaptation des instances de concertation en matière de consommation et de leur mode de fonctionnement, avec un programme de travail à cinq ans et, sur le plan administratif, un pôle commun de pilotage et de contrôle entre le Commissariat général au développement durable et l'administration chargée de la consommation avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

La gouvernance de l'écologie doit être conçue comme irriguant la transformation de l'Etat tout entier. C'est l'une des conditions pour éviter que l'écologie demeure, ou devienne plus encore, un argument de communication sans rapport ni avec la réalité des enjeux ni avec celle des actions conduites, alimentant l'incompréhension des citoyens.

Le Cercle de la réforme de l'Etat est un groupe de réflexion de hauts fonctionnaires et chercheurs créé en 2007.

Christian Babusiaux(Président du Cercle de la réforme de l'Etat) et **Cécile Blatrix** (Professeure en science politique à AgroParisTech et membre du Cercle de la réforme de l'Etat)