

# La coopération franco-britannique de la recherche en appui aux politiques publiques de l'environnement

**La recherche sur l'environnement est essentielle pour créer les conditions d'un développement durable. Les responsables français et britanniques des politiques publiques de l'environnement se sont attachés à développer ce type de recherche en appui aux politiques publiques : leur coopération est axée sur l'évaluation des connaissances, la prospective et la coordination européenne des programmes.**

**par Eric Vindimian,  
Chef du service de la recherche  
et de la prospective,  
Ministère de l'Ecologie  
et du Développement durable**

**L**es politiques publiques de l'environnement sont particulièrement complexes. Les phénomènes qui expliquent la dégradation de la biodiversité, le changement climatique, l'émergence de maladies, pour ne citer que les plus connus, sont encore mal explicités par les scientifiques. Au-delà

de la compréhension des mécanismes locaux, dans le temps ou dans l'espace, dès lors qu'il s'agit de tenir compte de phénomènes planétaires ou bien de conséquences de moyen ou long terme, le corpus de connaissance se réduit encore et pose un véritable problème au décideur.

Les recherches en appui aux politiques publiques de l'environnement et du développement durable sont donc essentielles. Chacune des décisions politiques dans le champ de l'environnement se heurte à de nombreuses oppositions, notamment des différents secteurs économiques – industrie, transports et agriculture – peu enclins à accepter que, pour des raisons encore mal comprises, il soit nécessaire de mettre en place des contraintes sur l'utilisation ou la contamination des ressources et milieux naturels. Le récent débat sur le principe de précaution illustre bien ces difficultés et montre, s'il le fallait, l'importance de développer la connaissance, seule condition pour passer de la précaution à la prévention.

Cette idée fréquemment évoquée de politiques environnementales contraires au développement économique ne résiste cependant pas à l'examen de la situation économique internationale. Les pays les plus riches sont bien ceux qui protègent le plus leur environnement. Il n'est pour s'en convaincre pas besoin d'aller chercher très loin les exemples, les pays scandinaves couplent en effet de hauts degrés d'exigence environnementale et des économies innovantes et performantes. L'innovation est au cœur des politiques économiques performantes,

cela est vrai également pour le développement durable.

## **D'une attitude de précaution à une politique de prévention éclairée**

Nous ne nous limiterons ici qu'à quelques thèmes des politiques publiques, excluant les enjeux technologiques qui permettront aux sociétés de faire face aux enjeux environnementaux. Le premier thème est celui de l'adaptation au changement climatique. L'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère est une réalité qui n'est pas prête de changer, les mesures de lutte contre l'accroissement des concentrations de ces gaz sont destinées à préserver la planète de scénarios très inquiétants, elles ne permettraient pas, dans l'hypothèse où elles seraient efficaces, d'éviter le besoin de comprendre les impacts du changement climatique et d'évaluer les risques les plus élevés et de prendre des mesures.

Le deuxième thème est celui de la biodiversité. Le moteur de l'évolution du monde vivant, celui qui fait que les espèces sont capables de s'adapter progressivement à un environnement changeant à l'échelle des ères géologiques, est actuellement en panne. La disparition des espèces et du patrimoine génétique atteint un rythme que beaucoup de chercheurs n'hésitent pas à comparer avec les grandes extinctions de l'histoire planétaire. La réalité du phénomène est cependant difficile à évaluer avec

précision. La répartition de la richesse biologique et de la connaissance de la biodiversité est hétérogène sur la planète. Il en résulte une impossibilité d'appliquer des politiques de prévention efficaces : le besoin de science est donc très pressant.

Le troisième thème est celui des risques sanitaires environnementaux. Des inquiétudes de la population et du monde de la recherche mettent ce sujet régulièrement au premier plan des préoccupations des pouvoirs publics. Ce sentiment est probablement spécifique des pays développés, où l'espérance de vie a augmenté considérablement ces dernières décennies et où le souci de protéger l'environnement est très fort. Nul ne sait l'importance exacte du phénomène tant il est plurifactoriel, cependant des données existent qui établissent des liens de plus en plus clairs entre la contamination de l'environnement par des agents physiques ou chimiques et la prévalence de pathologies dans la population. Les recherches doivent encore s'intensifier si l'on veut passer d'une attitude de précaution, seule possible quand l'ignorance est grande, à une politique de prévention éclairée.

## Pourquoi une telle coopération franco-britannique ?

Nous avons fêté en 2004 le centenaire de l'Entente cordiale qui a marqué la fin de nombreux conflits et de différends coloniaux entre la France et la Grande-Bretagne. Ces cent ans d'amitié donnent une bonne raison de coopérer dans le domaine universel des sciences de l'environnement. Le thème de la recherche en appui aux politiques publiques est d'autant plus pertinent qu'il est non concurrentiel et qu'il peut bénéficier de la taille critique que représente l'union des forces de recherche de deux grands pays industrialisés.

La recherche en appui aux politiques publiques est une priorité pour le ministère homologue du ministère français de l'Ecologie et du Développement durable, le *DEFRA* (*Department of environment food and*

*rural affairs*). Celui-ci finance annuellement 155 millions de livres de recherche et exerce la tutelle sur cinq organismes représentant 2 800 scientifiques. Nous ne chercherons pas à établir de comparaison avec la France, les structures étant très différentes ; il faut cependant noter que ce volume de recherche est entièrement dédié à l'appui aux politiques publiques du ministère, ce qui n'a pas d'équivalent dans notre pays. Nous avons effectivement le sentiment, lors de nos contacts, que les querelles entre l'académisme et le souci d'une recherche orientée vers des objectifs sont dépassées chez nos amis d'Outre-Manche. Dans l'ouvrage du *DEFRA* sur sa stratégie quadriennale (1) l'impératif de qualité scientifique est placé au même niveau que le souci de communiquer les résultats en direction des utilisateurs. Les objectifs de recherche sont construits en fonction des besoins politiques. Enfin, le *DEFRA* veut promouvoir une recherche ouverte vers les réseaux nationaux et internationaux et l'espace européen de la recherche.

Sur le plan de la méthode, les outils d'évaluation et de pilotage de la recherche mis en place par nos homologues britanniques sont également très proches de ce que nous souhaitons développer en France. Nous nous en sommes d'ailleurs inspirés pour la construction, compatible avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du programme de recherche sur les risques et pollutions piloté par le MEDD (2) au sein de la mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur.

D'autres raisons ne sont pas spécifiques à la Grande-Bretagne, il s'agit de celles qui fondent l'intérêt de la recherche coopérative sur la taille critique ou sur la possibilité de comparer les approches de sujets universels. La coopération internationale permet aussi de réfléchir collectivement à l'avenir des politiques publiques de l'écologie et du développement durable et de se doter de visions prospectives. Des sujets orphelins peuvent également être détectés et plus facilement abordés que dans le cadre national, bien souvent ces sujets font

l'objet d'une forte demande des utilisateurs mais rencontrent des communautés scientifiques nationales encore trop pauvres.

## Coopération dans le contexte européen

Depuis son lancement par le commissaire Busquin, l'espace européen de la recherche devient progressivement une réalité tangible. Le sixième programme cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) avec ses nouveaux instruments a contribué à professionnaliser les chercheurs capables de gagner la compétition pour les financements européens. Dans le cadre du 5<sup>e</sup> PCRD l'Europe finançait des projets de taille modeste, ce qui constituait un complément intéressant sans avoir de caractère stratégique. Il suffisait de vérifier que les thèmes importants pour la recherche nationale étaient présents au sein des programmes de travail des appels d'offres. Pour obtenir des financements du 6<sup>e</sup> PCRD les chercheurs doivent proposer des projets de taille importante avec de nombreux partenaires et chaque projet retenu est seul sur son thème. Les gestionnaires de la recherche des Etats membres sont donc conduits à focaliser leurs priorités sur des thèmes qui, tout en représentant des priorités nationales, sont susceptibles de faire gagner leurs équipes. Pour réussir dans un tel contexte il est important de nouer des alliances afin de ne pas se retrouver isolé dans les négociations qui précèdent la publication des appels à propositions.

Un autre type d'instrument du 6<sup>e</sup> PCRD mobilise les gestionnaires de la recherche en Europe, il s'agit du dispositif Eranet, ce programme a pour but de coordonner les programmes nationaux de recherche. Pour la commission européenne cet instrument est important car il lui confère un accès privilégié à la recherche conduite par les Etats

(1) *Delivering the evidence : DEFRA's science and innovation strategy (2003-2006)* Department of Environment, food and rural affairs, London. PB8422, may 2003.

(2) Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

membres. Le financement européen ne s'applique qu'au surcoût de la mise en réseau des programmes nationaux. Les Etats membres trouvent dans ce dispositif une source de comparaison des politiques nationales, une possibilité de dialogue prospectif sur les enjeux de la recherche et sur les bonnes pratiques et surtout une capacité à bénéficier de résultats de recherche obtenus à l'échelle de l'Europe et non plus de leur seule nation. Cette fois encore les relations bilatérales sont importantes pour obtenir des succès au sein de ce dispositif qui est particulièrement prometteur car, dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD, se profile le souhait de l'Union européenne de participer au financement des recherches coordonnées au sein des programmes Eranet et non plus au coût marginal de la mise en réseau.

## Les bonnes pratiques en recherche

La recherche en appui aux politiques publiques est difficile à mettre en œuvre du fait de son caractère intermédiaire entre la recherche académique, orientée par le souhait de connaissance, et les études qui ne sont que des applications. La tendance des responsables des politiques publiques est souvent de demander des études plutôt que des recherches ; à l'inverse, les chercheurs préfèrent souvent développer des objets théoriques dont les applications ne sont pas immédiates. Par ailleurs, cette activité n'est pas toujours reconnue comme un champ de recherche spécifique ; en France, par exemple, la tendance est de la classer dans l'ensemble plus vaste de la technologie. Il est donc important pour les responsables en charge du soutien ou du développement de ces recherches d'échanger avec leurs partenaires étrangers sur les meilleurs moyens de gérer la recherche en appui aux politiques publiques.

Pour une journée de travail, organisée à Paris à l'initiative du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, des gestionnaires de la recherche en appui aux politiques publiques dans le champ du développement durable de Grande-Bretagne,

d'Irlande, des Pays-Bas, de Suède et de Belgique avaient été invités. La délégation britannique était particulièrement fournie puisque le ministère chargé de l'Environnement était présent, ainsi que l'Agence de l'environnement et le Conseil de la recherche sur la nature. Coté français les deux agences partenaires du MEDD : l'Ademe (3) et l'AFSSE (4) et le ministère chargé de la Recherche avaient été invités à participer à ce séminaire. De nombreux thèmes de recherche constituaient des priorités aussi bien pour la France que pour la Grande-Bretagne et les pays présents : la recherche sur le climat, la biodiversité et la santé environnementale. Les pratiques qui consistent à procéder à une mise en concurrence systématique des projets de recherche au moyen d'appels d'offres sont également consensuelles. Les partenaires ont également un souci constant de valoriser les recherches.

L'agence de l'environnement britannique a montré comment elle envisageait d'analyser la qualité de ses programmes en termes de science aussi bien que de management « du berceau à la tombe ». La France a présenté un travail sur l'évaluation de la recherche en appui aux politiques publiques confié à un consultant spécialiste. Les partenaires ont été vivement intéressés par ce travail qui est particulièrement novateur, il n'existe pas en effet de travaux sur l'évaluation des recherches en appui aux politiques publiques ; cette évaluation est rendue complexe par le fait qu'elle doit aussi bien déterminer la qualité intrinsèque des recherches que leur impact sur les responsables des politiques publiques concernées. Le guide méthodologique qui est actuellement sous presse devrait permettre, lors de prochains échanges, de poursuivre la construction d'une pratique commune de l'évaluation de ces recherches au niveau européen.

## Se ménager des alliances en amont

Dans une Europe à 25 la définition des priorités des recherches du prochain programme promet des débats difficiles. Les objectifs de Lisbonne sont

ambitieux et poussent tout naturellement les pays membres à privilégier les recherches technologiques qui semblent les plus à même de profiter à la compétitivité économique de l'Europe. Pour les gestionnaires de la recherche en appui aux politiques publiques du développement durable l'enjeu est de maintenir un haut niveau de recherche sur des thèmes pour lesquels les informations scientifiques sont encore insuffisantes. Ces thèmes sont nombreux et leur niveau de priorité est extrêmement variable entre les différents pays de l'Union européenne. L'élargissement récent rend encore plus hétérogène le niveau de prise de conscience de l'importance de la protection de l'environnement. Il existe donc un risque de voir la concertation au sein de l'Union peu productive, laissant à la Commission une marge de manœuvre très élevée.

Afin de faire face à ce risque, il convient de se ménager des alliances en amont du processus de concertation. Ainsi les discussions entre la France et le Royaume-Uni ont-elles permis de connaître les enjeux prioritaires de recherche de chacune des parties et d'améliorer les stratégies de communication vis-à-vis de Bruxelles en insistant sur les points d'intérêt commun. Ainsi, sans préjuger des résultats, nous pouvons défendre avec insistance la poursuite d'une politique de recherche ambitieuse dans le domaine des impacts sanitaires des nuisances de l'environnement ou du changement climatique.

A l'occasion de la préparation de la conférence internationale sur la biodiversité organisée à Paris en janvier 2005 est très vite apparue l'ambition des scientifiques et du Gouvernement français de construire un système d'expertise scientifique international en appui à la décision politique. L'exemple du Groupe intergouvernemental d'expertise du climat (Giec) illustre bien l'intérêt d'un tel dispositif dès lors qu'un phénomène complexe et planétaire est à l'œuvre et que sa gouvernance implique l'existence d'un consensus international sur sa réalité. La conféren-

(3) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

(4) Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

ce étant organisée suite à une initiative du G8, il apparaissait nécessaire d'engager, en amont de la conférence, un dialogue avec les Britanniques qui s'apprêtaient à prendre la présidence du G8.

Une réunion a donc été organisée à Londres au département de l'environnement, l'alimentation et des affaires rurales (*DEFRA*), en présence de représentants des ministères français des Affaires étrangères, de la Recherche, de l'Ecologie et du Développement durable. Cette réunion a été très productive car elle a permis de mettre clairement en évidence un soutien britannique concernant l'importance de fédérer l'expertise sur la biodiversité. Il est également apparu que le dispositif Giec ne ferait pas consensus et qu'il convenait de construire le système d'expertise sur des bases différentes en s'appuyant sur les instances existantes. Les Britanniques ont proposé d'ajouter le thème de la biodiversité à une réunion des ministres chargés de l'environnement du G8 qui devait porter initialement sur le climat et l'Afrique.

## Fédérer la recherche européenne des gestionnaires de l'environnement

Les agences de l'environnement du Royaume-Uni et de Suède se sont livrées en 2004 à une analyse fine de la situation des différents pays européens en matière d'organisation de la gestion de l'environnement et de la recherche associée. Elles ont abouti à la conclusion qu'il était opportun de lancer l'idée d'un réseau des directeurs de la recherche des régulateurs de l'environnement. Ce réseau a pu se constituer à l'automne 2004 et a présenté un projet de type Eranet à la Commission européenne. *L'ERANET*

*SKEP (Science and Knowledge for Environmental Protection)* a été accepté fin 2004 sous pilotage britannique.

Un tel réseau est très important pour fédérer les énergies en matière de recherche environnementale. Il permettra notamment de poursuivre les échanges sur les bonnes pratiques de la recherche en appui aux politiques publiques. Le travail sur l'évaluation sera notamment poursuivi. Des appels à proposition coordonnés seront lancés. Des exercices de prospective placés sous la responsabilité de la France seront organisés afin de mettre en évidence les tendances, les scénarios et les avenir possibles de la protection de l'environnement et des recherches associées.

La coopération franco-britannique de la recherche en appui aux politiques publiques de l'environnement vient seulement d'être initiée mais elle porte déjà de nombreux fruits. L'exemple du *DEFRA* et de ses programmes de recherche faisant l'objet de nombreux indicateurs de performance nous éclaire pour notre propre action de réforme de l'Etat. La construction d'alliances est particulièrement stratégique pour les négociations du prochain programme cadre de l'Union européenne ou la construction d'une gouvernance internationale de l'environnement. Enfin, la coordination des programmes de recherche nationaux, dans un univers multilatéral, nous permettent d'envisager un rendement de cette recherche d'autant meilleur qu'elle fédérera plus d'énergies. ●

