

Libre opinion

Changement de statut de l'Ifen : un gage de meilleure gouvernance environnementale ?

Jacques Varet

Association 4D, 150-154 rue du Faubourg-Saint-Martin, 75010 Paris, France

Au moment où paraîtront ces lignes, il est probable que l'Institut français de l'environnement, créé il y a douze ans par le gouvernement Rocard, n'existera plus comme établissement public. Un nouveau décret, présenté au conseil d'administration par sa tutelle (le ministère de l'Écologie et du Développement durable) fin 2003, le ramène au rang de service statistique de l'administration centrale. Il est bon de rappeler comment et pourquoi il avait été fondé pour comprendre la portée de cette transformation.

Fin 1989, l'Union européenne – alors sous présidence française – décide la création d'une Agence européenne de l'environnement. Face à cette initiative, les insuffisances du dispositif public français en matière de surveillance et d'information sur l'état de l'environnement sautent aux yeux. Par lettre du 12 janvier 1990, alors que j'étais en charge du département Énergie et Ressources minérales au ministère de la Recherche (le ministre était Hubert Curien), Brice Lalonde, secrétaire d'État à l'Environnement, me demande d'étudier la manière de remédier à cette carence. Dans un rapport transmis en avril, je propose la création de l'Institut français de l'environnement. Proposition qui est reprise dans le cadre du Plan national pour l'environnement préparé par Lucien Chabason et présentée en juin au Parlement.

Pour mener à bien cette mission, j'avais eu l'occasion de visiter plusieurs pays européens. Les exemples finlandais et hollandais étaient particulièrement instructifs. La plupart des pays du Nord étaient déjà dotés d'instituts scientifiques en charge de la connaissance de l'environnement et de l'information du gouvernement et du public dans ce domaine. Les lacunes françaises étaient criantes : les observations environnementales étaient rares et dispersées ; et on ne disposait pas de capacités de production de séries statistiques ou d'informations géographiques,

et encore moins de synthèses et d'analyses prospectives. Alors qu'elle avait joué un rôle pionnier dans la mise en œuvre du concept de comptabilité environnementale, la France ne s'était pas donné les moyens de production de comptes du patrimoine naturel et de l'environnement. J'ai découvert en menant cette mission que plusieurs rapports antérieurs (en fait, pas moins de quatre : un de Francesco di Castri en 1983, un de Claude Henry en 1984, un d'Yves Pietrasanta en 1986 et un de Jean-Claude Lefeuvre en 1989 !), rédigés à l'attention des ministres successifs, avaient déjà souligné ces lacunes. Mais aucun n'avait abouti à une prise de décision concrète. Mon expérience personnelle (création en 1984 de l'Institut mixte de recherches géothermiques (IMRG) et de la Compagnie française de géothermie (CFG)) m'avait appris combien il était nécessaire de formuler des propositions argumentées, tant au plan des finalités stratégiques qu'aux niveaux budgétaire et statutaire, et d'en assurer le suivi quotidien si l'on voulait aboutir.

Le décret de création de l'Ifen, rédigé avec Jacques Theys, s'inspire du règlement de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) qui venait alors de paraître au JO des communautés (7 mai 1990). L'Ifen était conçu pour être le correspondant national de cette dernière. Ma proposition initiale était d'en faire un établissement public d'intérêt commercial (EPIC), sous la double tutelle des ministères de l'Environnement et de la Recherche. Cette formule était à mes yeux la mieux à même d'assurer la souplesse indispensable dans la gestion des personnels et de garantir une fonction recherche et développement. Il avait été finalement décidé de lui donner le statut d'établissement public à caractère administratif (EPA), sous simple tutelle du ministère de l'Environnement. La note de présentation du projet de décret, d'octobre 1990, indique que la « création d'un établissement public nouveau », « chargé des fonctions

de surveillance et d'évaluation de l'environnement », est nécessaire « pour fonder la politique de l'environnement sur des bases objectives, négocier dans les instances internationales et permettre un débat public ouvert sur les enjeux écologiques ». Elle précise les fonctions de l'établissement : il aura pour mission principale « de collecter et de traiter les données sur l'environnement » ; il « harmonisera les méthodes de mesure et contribuera à l'optimisation des systèmes de surveillance continue des milieux » ; « il stimulera le développement et l'application des techniques de modélisation et assurera les analyses statistiques permettant de prendre les mesures préventives adéquates en temps voulu » ; « il conduira des études sur la situation et les tendances de l'environnement, [...] sur l'impact économique des dommages [...] sur le coût et l'efficacité des mesures de prévention, de protection ou de restauration ». Le Parlement inscrit au budget 1991 un montant de 50 MF d'investissement et de 20 MF de fonctionnement, avec l'affectation de 20 postes budgétaires, dont 7 en provenance de ministère de l'Environnement. Le 14 mai 1991, la section des travaux publics du Conseil d'État donne son dernier avis sur le projet de décret, publié sous le n° 91 1177 au JO du 18 novembre 1991.

Peu après la nomination du président (Yves Pietrasanta) et du directeur (moi-même), les premiers conseils d'administration délibèrent sur mes propositions concernant : la composition du comité scientifique et du comité des usagers ; les orientations, les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'institut, ainsi que de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel contractuel ; le programme et le budget pour 1992 (24 MF). L'organisation (avec trois départements, un directeur scientifique et un directeur des affaires internationales) a été maintenue pendant 10 ans, de même que les principales publications : *Les Données de l'environnement* (4 pages), les *Dossiers de l'environnement*, le rapport sur l'état de l'environnement (première édition en 1994), le compendium statistique, le *Catalogue des sources* et les ouvrages de synthèse. Une brochure de présentation de l'Ifen est diffusée à l'occasion du sommet de Rio.

L'institut s'installe à Orléans. Les 20 postes budgétaires sont pourvus et, fin 1992, 39 personnes y travaillent, grâce à des mises à disposition de divers établissements publics, avec lesquels des accords sont signés. En 1992 et 1993, l'Ifen développe son réseau de partenaires en signant des accords-cadres (avec l'Ademe, le BRGM, l'Ifremer, l'INERIS et l'Inserm). Son budget passe à 31 MF pour 45 personnes (dont 20 postes budgétaires). Sa production croît. Un premier contrat d'objectif propose de porter les effectifs à 100 en 1996.

Avec le changement de gouvernement de mars 1993 (alternance marquée par le remplacement de Pierre Bérégovoy par Edouard Balladur), la question de l'existence même de l'Ifen est déjà posée. Le budget et les

effectifs stagnent en 1993 et 1994. Néanmoins, les *Données de l'environnement* sont publiées mensuellement à 10 000 exemplaires (en diffusion gratuite) ; le *Catalogue des sources de données de l'environnement* est publié en coédition avec Lavoisier (Tec & Doc) et *L'Environnement en France* (400 pages) en coédition avec Dunod. Toutes ces publications rencontrent un grand succès, sont rapidement épuisées, et rééditées. L'inventaire cartographique *CORINE Land Cover* de la France, engagé dès la création de l'Ifen avec le soutien de l'Union européenne, est achevé et mis à disposition des usagers sous forme numérique. C'est également en 1994 que sont lancées, en collaboration avec les DIREN et les directions régionales de l'Insee, les statistiques régionales de l'environnement (programme EIDER). Finalement, après quelques mois d'incertitude, l'Ifen est maintenu. Mais Michel Barnier, son ministre de tutelle, lui demande de se « recentrer sur la statistique ». Il s'agissait notamment d'abandonner les programmes d'acquisition de données environnementales, comme les développements engagés en matière d'information géographique, ou encore les actions en partenariat avec les établissements publics de recherche. Pour marquer cette rupture dans les missions de l'institut, je suis invité à en quitter la direction pour prendre la responsabilité du service de la recherche et des affaires économiques du ministère de l'Environnement. Et c'est un administrateur de l'Insee qui me succède. Par la suite, après des années de stagnation, les ministres « Verts » du gouvernement Jospin, Dominique Voynet et Yves Cochet, ont mieux traité l'Ifen. Les postes ont à nouveau augmenté, de même que le budget. Dans cette période, l'Ifen reprend en charge l'ensemble des missions dévolues par le décret initial, et se voit ainsi confier des investigations spécifiques, comme la production annuelle d'un rapport sur les pesticides dans les eaux de surface et souterraines en France.

Dès l'été 2002, c'est, semble-t-il, la dernière édition de ce rapport qui déclenche les foudres de la tutelle, lorsqu'en 2003, madame Roselyne Bachelot succède à Yves Cochet : l'alternance met à nouveau l'Ifen en danger. Cette fois, le changement est plus profond, puisque le projet gouvernemental défait l'établissement public et le ramène à un service de l'administration centrale. La comparaison des deux décrets montre, de manière très significative, la disparition de plusieurs mots-clés caractérisant jusqu'ici les missions de l'établissement : il en va ainsi des termes « pollutions, dissémination des substances chimiques dangereuses, protection des espaces et des espèces, occupation des territoires, utilisation des sols et des ressources naturelles, gestion des déchets, environnement urbain [...] ». Ces mots sont remplacés dans le nouveau décret par des formulations moins compromettantes. L'institut aurait-il trop bien montré les évolutions en cours dans ces domaines ? Plus grave, l'Ifen perd toute prérogative concernant l'acquisition des connaissances.

Ce qui n'avait été exprimé qu'au niveau d'une « lettre de cadrage » en 1994, mais avait été ensuite revu dans une période plus faste de retour aux missions initiales du décret de 1991, disparaît cette fois-ci définitivement du nouveau décret. De même, tout ce qui se réfère à la fonction d'« observatoire » ou de « mesure », ou à la participation à des initiatives conjointes avec d'autres établissements pour combler les lacunes de connaissances, disparaît des missions de l'établissement. L'activité se concentre désormais sur « l'élaboration de méthodes de traitement des données », mais tout ce qui se référerait à la qualité des mesures sort du champ... Comment dans ces conditions assurer sérieusement une mission de surveillance de l'environnement ? En fait, cette logique retire à l'Ifen toute capacité propre d'observation.

Il s'ensuit tout naturellement que l'institut perd aussi la faculté de développer des partenariats avec d'autres établissements publics pour construire des projets contractuels d'observation des milieux naturels ou des pollutions. Disparaissent ainsi : le conseil d'administration, formé de représentants de divers ministères, d'associations, d'établissements publics et d'élus concernés ; le conseil scientifique nommé conjointement avec le ministre en charge de la recherche, qui garantissait le lien avec les milieux de la recherche ; le comité des usagers, chargé de conseiller et d'orienter la politique de diffusion et de communication de l'institut.

Disparaît aussi purement et simplement son indépendance aussi bien administrative que politique, puisqu'il est « rattaché directement au ministre chargé de l'environnement » (c'est-à-dire au cabinet). De ce fait, c'est le ministre qui nomme, seul, les nouvelles instances : le « chef du service à compétence nationale », les membres d'un « comité d'orientation » (y compris les élus locaux !) remplaçant le conseil d'administration, les membres d'un « conseil scientifique » nouvelle formule. Surtout, l'indépendance financière n'est plus assurée ; les dispositions financières et comptables (articles 15 à 20, au titre III du décret de 1991) sont purement et simplement supprimées, « les biens, droits et obligations » de l'Ifen étant « transférés à l'État ». Désormais privés de toute visibilité publique, les moyens de l'Ifen (que ce soit en termes de budget ou de postes) pourront plus aisément être l'objet de coupes.

En prenant l'initiative de cette régression, sans doute motivée aussi par des soucis d'économie, notre pays se coupe curieusement de la logique européenne. L'AEE – créée en fin de compte après l'Ifen, la France ayant retardé sa création de cinq ans – est en effet dotée d'un

conseil d'administration (où sont représentés les États membres), d'un conseil scientifique (qui assure le lien avec la direction générale de la Recherche et le Centre commun de recherche) et d'un budget qui garantissent son indépendance vis-à-vis de la Commission et de la DG Environnement en particulier. Un établissement public, dont l'indépendance scientifique et financière est garantie par des conseils, offre aux citoyens quelques garanties supplémentaires d'une parole indépendante de l'administration pour observer l'effet – c'est-à-dire l'efficacité – des politiques publiques.

Le retour à l'administration centrale signe aussi l'arrêt des politiques contractuelles. L'Ifen ne pourra plus, comme par le passé, réaliser des projets financés par l'UE ou l'AEE, comme ce fut le cas pour le programme *CORINE Land Cover*. Il n'aura plus vocation à, et ne sera plus à même de, développer des relations contractuelles paritaires avec les autres établissements publics scientifiques. Il perdra de ce fait la possibilité de poursuivre avec eux des projets communs (dans le cadre de Groupements d'intérêt scientifique ou autres). Au moment où l'Union européenne lance, avec l'appui de l'Agence spatiale européenne, un programme ambitieux de « *Global Monitoring For Environment and Security* », l'Ifen se coupe ainsi des perspectives de participation aux développements contractuels qui se préparent avec les autres établissements scientifiques et technologiques européens.

Alors pourquoi supprimer cet établissement public ? Serait-ce que cette indépendance reconnue au niveau national, européen et international, tant sur le fond que sur la forme, ainsi que la lisibilité acquise auprès du public, des médias et des usagers, ne sont plus tolérables ?

P.S. : Au moment où nous mettons cet article en page, tous les espoirs ne sont pas perdus. Le Conseil d'État ne semble pas suivre la demande du ministère de l'Écologie et du Développement durable, tandis que quatre anciens ministres de l'Environnement ont écrit ensemble au président de la République pour l'alerter sur les conséquences de ce choix, en contradiction apparente avec les affichages exprimés en faveur du développement durable au lendemain du sommet de Johannesburg. D'ailleurs, la Commission nationale de développement durable (CNDD), nouvellement créée, ne soulignait-elle pas le rôle crucial de cet établissement public et de ses modes de gouvernance (conseil scientifique, comité des usagers...) pour la conception et la production d'indicateurs de développement durable ? La réponse sera apportée par le nouveau ministre de l'Écologie et du Développement durable nommé à l'occasion du remaniement faisant suite aux dernières élections régionales.