

Rapport sur les fonctions de soutien et les opérateurs du MEDD

N° IGE/06/047 22 novembre 2006

par
Pierre Roussel
Ingénieur général du GREF
Chef de l'Inspection générale de l'environnement

Attention : Il s'agit ici d'un résumé du rapport intégralement téléchargeable à partir de : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000003/index.shtml> - Ce résumé ne reprend que l'essentiel du rapport concernant les associations environnementalistes. Certains points ont été volontairement mis en caractère gras noir ou rouge selon l'importance et d'autres font l'objet de commentaires rouge entre les lignes.

Page 32 et suivantes:

6.2 Les associations

Certaines associations de l'environnement sont reconnues par le MEDD comme parties prenantes au service public de l'environnement en ce qu'elles sont des opérateurs.

D'autres, subventionnées par le ministère, sont des acteurs de la démocratie participative. On peut schématiquement les classer en deux catégories principales:

- Les associations remplissant, entre autres, une fonction d'opérateur technique pour le compte du MEDD. C'est par exemple le cas du CEDRE, des associations de surveillance de la qualité de l'air, ou de l'office international de l'eau.

- **Les associations dites militantes, qui exercent une mission d'animation du débat de société sur l'environnement, complémentaire de l'exercice de la démocratie représentative.** Elles peuvent être liées au MEDD, notamment par des conventions ou des subventions. C'est par exemple le cas de France nature environnement ou de la Ligue de protection des oiseaux.

Le mouvement associatif de l'environnement se professionnalise, et le nombre de salariés a pu croître un certain temps (effet du dispositif des emplois jeunes). On dénombreait ainsi en 2001 près de 1500 salariés associatifs dans le domaine de l'environnement, tandis qu'ils sont aujourd'hui redescendus aux environs de 1000. Le président de France nature environnement (FNE) commente ces données en expliquant cette baisse par la diminution en tendance des subventions accordées aux associations, mais aussi la fin du dispositif emploi jeunes.

En 2005, le MEDD a financé au total environ 850 associations, dont 97 sont directement financées par l'administration centrale et environ 750 par les services déconcentrés. **Le chiffre des associations subventionnées par les établissements publics de l'environnement n'est pas connu.**

[Ndr : Non seulement il y a les DIREN qui financent des associations environnementalistes mais très probablement aussi l'ONCFS et ONF (Ministère de l'agriculture) qui sont des établissements publics qui collaborent avec les associations pro-ours et -loup depuis très longtemps : expertises « scientifiques » avant les 1° lâchers sous-traitées à Artus en collaboration avec ... ONCFS, ONF, etc... Nous pouvons aussi citer les indemnités des prédatrices effectuées par le FIEP, le CPIE, l'ADET, etc...]

RECAPITULATIF GENERAL DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS - Situation au 4 mai 2008	Nb d'associations subventionnées par la centrale	Nb d'absence de demande formulées par les associations	en % des demandes totales	Nb de propositions de subvention établies par les directions en date du 4/5/2008	en % des propositions totales	Montants proposés en 2008 (en €)	Montants versés en 2005 (en €)	Evolution des montants proposés / versés
Opérateurs et équivalents	14	14	100%	9	84%	4 415 130 €	8 070 285 €	-27%
convention pluriannuelle en cours (avec engagement de l'Etat)	7	2	29%	0	0%	928 800 €	883 340 €	4%
Convention pluriannuelle en cours (sans engagement de l'Etat)	13	8	62%	0	0%	1 306 842 €	1 587 718 €	-18%
Convention ou décision annuelle	83	28	44%	1	4%	4 978 879 €	4 021 003 €	24%
TOTAL	97	52	54%	10	10%	11 629 471 €	12 572 526 €	-8%

EVALUATION GLOBALE des DIRECTIONS au 4 mai 2008	DGA / Bureau des Associations	SAI	DNP	DE	DD/D4E	DPPR	TOTAL
TOTAL nombre subventions versées par Directions	28	10	35	18	5	11	107
Nombre de subventions versées sans demande émise par l'association	9	4	18	9	0	6	46
% des subventions versées sans demande sur le total des subventions versées par la direction	32%	40%	51%	50%	0%	55%	43%
Nombre de subventions accordées exclusivement par la direction	17	5	32	15	2	10	81
Nombre de subventions partagées entre directions	11	5	3	3	3	1	26
Montant total en € des subventions proposées en 2008 par direction	1 052 240 €	471 622 €	2 619 720 €	5 165 993 €	93 000 €	2 226 896 €	11 629 471 €
Montant total en € des subventions proposées en 2005	1 427 198 €	435 000 €	2 207 000 €	6 107 865 €	25 000 €	2 370 463 €	12 572 526 €
TOTAL en % des subventions proposées par la direction en 2008 par rapport au montant total	9%	4%	23%	44%	1%	19%	100%
VARIATION des subventions versées par rapport à 2005	-26%	8%	19%	-15%	272%	-6%	-8%

Source : tableau de suivi du bureau des associations, édité le 23 mai 2006. La présentation du tableau sous forme de synthèse est produite par la mission.

Ce tableau appelle les remarques suivantes

- Le BA gère en opportunité 9% des demandes de subvention des associations. La direction de l'eau est la direction la plus importante dans la politique associative puisque le montant des subventions dont elle gère l'opportunité est de 44% du montant total pour la centrale (43).
- Le degré de prévision budgétaire est faible (44) : **des associations sont subventionnées avant même que leurs besoins soient connus ou remontés** [Ndr : en clair, traduction non diplomatique : c'est le foutoir, on dilapide les deniers publics] (impossibilité d'imposer un calendrier commun aux associations en N-1 pour connaître leurs besoins de financement de projets associatifs ou leurs budgets primitifs – a contrario des AASQA qui n'ont émis que peu d'arguments contraires au calendrier qui leur a été imposé en 2006).
- **Plusieurs directions peuvent financer une même association, et la proportion des associations subventionnées par au moins deux directions est d'environ 25%**.
- Les directions n'assument pas de manière égale le poids financier des subventions lorsque ces dernières sont partagées. Par exemple, le BA partage avec d'autres directions 40% des subventions qu'il verse au total. Or, dans la majorité des cas, le BA ne participe qu'à hauteur minimale au montant global de la subvention. Cela est particulièrement visible pour les montants versés en 2005 ou proposés en 2006 par les directions dans le cadre des conventions ou décisions annuelles (45).
- Le montant financier des subventions accordées aux associations a baissé de 20% entre 2005 et 2006. Il devrait augmenter de 10% entre 2006 et 2007 (source: DGA).

6.2.1 Pourquoi recourir à des associations?

La question est fondamentalement la même que celle qui a été examinée au sujet des établissements publics (cf. supra 6.1.1). les réponses sont de même nature, mais avec des nuances importantes:

- **Il s'agit d'associer encore plus largement (y compris financièrement) la société civile (46) à la mise en oeuvre de certaines politiques publiques.** C'est particulièrement le cas pour les associations "opérateurs" du MEDD (cf. infra), qui peuvent être, à ce titre, reconnues d'utilité publique. **C'est aussi le cas des associations "militantes" qui, bien que ne faisant pas partie du service public de l'environnement, n'en ont pas moins un rôle d'apporteur d'idées, de producteur d'informations, de relais, et d'aiguillon. C'est à ce titre qu'elles peuvent être agréées par le MDD, ce qui leur confère un poids, notamment juridique, plus important.**

Les principales associations de protection de la nature sont dans ce cas. **Il s'agit donc ici très clairement d'une mise en application de la démocratie participative.**

· Il s'agit d'un moyen de bénéficier d'une souplesse (47) dont même les établissements publics ne disposent pas.

Ce recours par l'État à des opérateurs qui sortent entièrement de règles de la pratique administrative comporte des risques qu'il convient de relever:

· **Le premier est celui de la gestion de fait. Le recours à de associations ne doit pas être un moyen de s'abstraire des règles de bonne gestion. Le ministère doit constamment veiller à éviter de telles dérives.**

· Ceci implique qu'il soit en permanence et clairement informé de l'action de associations et de l'usage que ces dernières font des financements que le MEDD leur

Notes de renvoi :

43 Il s'agit pour l'essentiel du CEDRE et de l'office international de l'eau, qui sont encadrées par des conventions pluriannuelles d'objectifs et soumises, au moins partiellement, au contrôle financier.

44 Sauf pour celles qui sont sous CPO, auquel cas ce calendrier est connu plusieurs années à l'avance.

45 Ainsi, pour les subventions accordées à la fédération des conservatoires des réserves naturelles de France, le BA ne verse qu'une allocation de 7 260 € tandis que la DNP apporte un montant de 250 000 €

46 Et notamment des entreprises privées.

47 Vitesse de réaction, par exemple.

Page 36

accordée. A ce titre, la pratique des conventions pluriannuelles d'objectifs doit être recommandée (48).

· **Un dernier risque est celui du "mélange des genres". Il fut un temps où on parlait ouvertement, au ministère de l'environnement (49) "d'administration militante". Il faut rappeler clairement que l'action des structures militantes (dont celle des associations) et de l'administration doivent rester totalement distinctes.**

[Ndr : Cf. rapport Estrosi, il faut le rappeler en 2006 encore, ça veut tout dire

Rappel des propos de Yves Cochet dans ce rapport :

Au niveau central, Yves Cochet, ministre de l'écologie de juillet 2001 à mai 2002, reconnaît lui-même : « *Il fut un temps, mais j'ai essayé d'y mettre bon ordre, où l'on avait tendance à dire « Le ministère de l'environnement, c'est le ministère des associations d'environnement... » Il y avait même une sorte de cogestion, un peu comme il y a eu une cogestion entre le ministère de l'agriculture et un certain syndicat agricole* ».

Cette « cogestion » est-elle bien terminée ? Pas totalement si l'on en croit Mme Sophie Béranger, directrice de la direction de l'agriculture et de la forêt (DDAF) des Alpes-Maritimes : « *Lorsque nous avons mis en place le protocole (...), nous avons prévenu le ministère de l'agriculture et la direction de la nature et des paysages. Dans l'heure qui a suivi, l'ensemble des associations de défense de la nature était prévenu. Or, à l'époque, seuls étaient au courant le préfet, M. Gonella, la DNP, la direction de l'agriculture et moi-même. Je ne soupçonne pas la direction de l'agriculture d'avoir des relations avec ces associations. Je considère que les fonctionnaires de l'administration française ont une obligation de réserve et ne peuvent communiquer certaines informations.* »

On retrouve cette porosité au niveau local./etc.../]

Page 39-40

6.2.3 France nature environnement

France nature environnement est une fédération d'environ 80 associations affiliées.

Les subventions locales aux associations sont instruites par les DIREN et seule la fédération

FNE a des contacts directs au sein du MEDD, en raison de la multiplicité des thématiques qui sont abordées. (!!!!)

[Ndr : en clair : au niveau national on ne sait pas ce qui se passe sur ce plan au niveau des DIREN]

Le partenariat entre le MEDD et FNE est conclu et suivi par le bureau des associations. Une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs devra être conclue cette année pour prendre le relais de l'actuelle qui s'achève le 31/12/2006. A la date du 9 juin 2006, les travaux préparatoires à la nouvelle CPO n'étaient pas initiés, ni à la FNE, ni au MEDD.

D'expérience, FNE signale que la préparation, négociation et signature d'une convention est un exercice difficile et long, pouvant durer plus d'un an. FNE juge donc qu'un retard est déjà pris sur la préparation de la future convention.

Si le BA est responsable du partenariat global avec FNE, **les décisions d'opportunité de financement des projets de l'association sont du ressort des directions techniques.**

[Ndr : Et c'est **LÀ** qu'interviennent ces zozos de « l'administration militante » mis en place à l'époque dite de « la cogestion »]

La coordination entre l'ensemble des projets est ici jugée plus problématique par FNE: les enveloppes sont négociées en fonction des opportunités et certains dossiers sont bloqués au sein des directions techniques. La CPO prévoit un socle de financement pluriannuel d'environ 300 000 euros annuels, soit 50% de la subvention annuelle moyenne de FNE.

Ainsi, si FNE est bien évidemment une fédération totalement indépendante et si le MEDD n'a dès lors aucune légitimité à la "piloter", l'importance des financements qu'il lui apporte lui confère une place particulière, et FNE agit simultanément comme un "aiguillon" sur le MEDD et comme un relais vers ses associations adhérentes. La nature dialectique des relations entre le ministère et FNE imposent ces modalités souples.

6.2.4 Propositions concernant les associations

Le recours⁵² aux associations apporte au MEDD une ouverture sur la société civile qui lui est indispensable. C'est aussi une longue tradition du ministère, ces relations remontant aux origines du ministère lui-même et n'ayant jamais été coupées. Ceci ne dispense toutefois pas le MEDD d'approfondir certaines pistes d'amélioration:

- **Engager une réflexion sur la rationalisation du nombre d'associations "opérateurs" du MEDD** ⁵³.
- Généraliser le plus possible la pratique des conventions pluriannuelles d'objectifs, qui permettent d'avoir une vision à moyen terme de ce que le MEDD attend des associations ainsi que des engagements financiers qu'il prend, et réciproquement.
- **Clarifier et fiabiliser la circulation au sein du MEDD des informations sur le financement et le suivi des associations. Cela permettra d'avoir une vue synthétique de ces relations avec le monde associatif, aux retombées politiques importantes.**

Cela permettra aussi de mieux maîtriser les subventions multiples, ou croisées, qui peuvent être légitimes mais qui doivent être pratiquées en connaissance de cause. Le travail en cours à la DGA va dans ce sens de la clarification de la politique associative du MEDD.

- **Veiller aux risques de gestion de fait, c'est une évidence.**

Notes de renvoi :

52 Ou le travail en partenariat.

53 Cette question est similaire à celle posée pour les établissements publics. **Concernant le nombre des associations "militantes", l'administration n'y peut évidemment rien. A noter que l'agrément des associations est encadré par des textes et que le MEDD ne peut pas toujours s'opposer à ces agréments.**

Commentaires de Louis Dollo :

De quelle démocratie de proximité parle-t-on ici ?

Dans la mesure où les élus de la République ne maîtrisent pas l'usage des fonds publics (5% du budget du Ministère de l'écologie en 2005) et où les décisions ne sont prises QUE par des fonctionnaires, l'exercice de la démocratie républicaine ne s'exerce plus. Par ailleurs, si le citoyen a le droit de se faire communiquer des documents administratifs, ceci lui est totalement impossible dans la cas de délégation à une association qui n'ouvre ni son assemblée générale ni ses comptes à d'autres que ses membres (et encore pour certaines nous pouvons nous interroger).