



Rapport de l'Inspection générale de l'environnement

N° IGE/06/047

22 novembre 2006

Rapport sur les fonctions de soutien et les opérateurs du MEDD

par

Pierre Roussel

Ingénieur général du GREF

Chef de l'Inspection générale de l'environnement



Sommaire

1	Le champ de la mission	3
1.1	Le cadrage général	3
1.2	Le champ de l'audit	3
2	Les limites de l'exercice	4
2.1	Les bases fondamentales	4
2.2	Un choix politique	4
2.3	Les contraintes de calendrier	4
2.4	La LOLF	4
3	Le contexte	5
3.1	Un ministère aux attributions très étendues	5
3.1.1	En termes spatiaux	5
3.1.1.1	Les problèmes globaux	5
3.1.1.2	Les problèmes territorialisés	5
3.1.2	En termes temporels	5
3.1.3	En termes de domaines concernés	6
3.1.4	La nécessité d'une vision cohérente	6
3.2	Les moyens	6
3.2.1	En personnel	6
3.2.2	En finances	6
3.3	Un ministère régulateur, mais peu opérateur	7
3.4	La question du poids politique	7
4	L'organisation de l'administration centrale du MEDD	7
4.1	L'héritage de l'histoire	7
4.2	Description	8
5	Les fonctions de soutien	9
5.1	Le champ de l'étude	9
5.2	Rappel des principaux constats	11
5.3	Propositions	12
5.3.1	Cadre des préconisations	12
5.3.2	Synthèse des propositions	14
6	Les opérateurs	17
6.1	Les établissements publics	18
6.1.1	Pourquoi recourir à des établissements publics?	19
6.1.2	Les moyens d'action de l'État	20
6.1.2.1	Les nominations	20
6.1.2.2	Le conseil d'administration	20
6.1.2.3	Le financement	21
6.1.2.4	Les instructions	23
6.1.2.5	La tutelle	23
6.1.2.6	Les contrôles	28
6.1.3	Le cas de certains établissements publics	28
6.1.3.1	Les agences de l'eau et le CSP	28
6.1.3.2	Les parcs nationaux	29
6.1.3.3	L'ONCFS	29
6.1.3.4	L'ADEME	29
6.1.3.5	L'IRSN	30
6.1.3.6	L'ONF	31
6.1.4	Propositions concernant les établissements publics	31
6.2	Les associations	32
6.2.1	Pourquoi recourir à des associations?	35

6.2.2	Les associations "opérateurs" du MEDD	36
6.2.2.1	Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	38
6.2.2.2	Le CEDRE	38
6.2.3	France nature environnement	39
6.2.4	Propositions concernant les associations.....	39
6.3	Résumé des propositions concernant les opérateurs	40
7	Conclusions et résumé des propositions.....	42

1 Le champ de la mission

1.1 Le cadrage général

Conclure, à l'issue d'une mission "externe"¹ et brève, sur l'organisation d'une administration centrale entière relève sans doute de la gageure. Au demeurant, avancer significativement dans ce domaine suppose de remplir plusieurs conditions, dont deux au moins sont impératives, et ne peuvent pas être réunies dans le cadre de cette mission:

- Faire participer effectivement l'état-major du ministère à la démarche, et impliquer l'ensemble du personnel.
- Disposer d'un temps de réflexion et de maturation suffisant.

Aussi l'ambition de ce rapport est-elle plus humblement de porter un regard sur l'organisation de l'administration centrale du MEDD et de formuler des propositions, sous forme de pistes à explorer, qu'il appartiendra aux services opérationnels du ministère de suivre ou non, sachant que cette mise en œuvre sort de la compétence des inspections générales.

L'analyse sera conduite à travers deux volets: les fonctions de soutien et le pilotage des opérateurs. Ce choix s'explique comme suit:

- Tous les ministères ont des fonctions de soutien, et les suites à donner à ces réflexions sur le MEDD pourront ainsi s'enrichir de réflexions comparables éventuellement menées par d'autres ministères².
- Le MEDD fait massivement appel à des opérateurs (établissements publics et associations). Il s'agit là d'une particularité qui distingue le MEDD de nombreuses autres administrations. Aussi cette question revêt-elle ici une importance particulière.

1.2 Le champ de l'audit

Le MEDD prépare et met en œuvre les politiques publiques en matière d'écologie et veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. L'administration centrale du ministère s'est constituée par sédimentation, au fil du développement des compétences du ministère et du découpage de l'action administrative au niveau gouvernemental. Du fait de sa structure complexe, le Ministère s'est doté, au fur et à mesure, d'un dispositif de pilotage et de gestion complexe:

- des services associés à une quarantaine d'instances et commissions;
- 26 établissements publics, sous tutelle unique, principale ou cotutelle, et disposant de plus de personnel et de moyens budgétaires que l'administration proprement dite;
- un réseau très dispersé de services déconcentrés (500 environ);
- un réseau conséquent d'associations opérant en liaison avec le ministère;
- des relations complexes avec d'autres ministères mettant en œuvre des politiques intégrant une dimension liée au développement durable, ou opérant pour le compte du MEDD: agriculture, industrie, équipement;
- des relations, de types diversement formalisés, avec les collectivités locales.

L'étude des fonctions de support a porté sur les affaires juridiques, les affaires internationales, les affaires financières et budgétaires, la communication et la documentation, la logistique, à l'exclusion de la gestion des ressources humaines, du fait de la spécificité et de la complexité qui caractérisent le MEDD dans cet important domaine, des systèmes d'information, dont le périmètre aurait été trop vaste à traiter au cours de cette seule mission,

¹ C'est-à-dire menée sans participation active des services du ministère.

² En ne négligeant pas les effets d'échelle: le MEDD n'est pas l'éducation nationale.

et des achats, ces derniers faisant l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre des audits de modernisation de l'État.

Bien qu'entrant dans le périmètre de notre étude sur les fonctions support, les affaires juridiques ne sauraient être considérées comme des fonctions support au sens classique de "soutien", comme le sont la logistique, la documentation, la communication ou les affaires budgétaires et financières. En effet, la production de textes juridiques (projets de lois et de décrets, arrêtés, circulaires) induite par la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, constitue une part majeure de l'activité de l'administration centrale du MEDD. Les affaires juridiques doivent donc être appréhendées dans le cadre du nécessaire soutien à cette production de droit.

Quant aux affaires internationales, elles peuvent être considérées comme mixtes. Tantôt elles relèvent étroitement de l'activité technique des directions elles-même (ex : négociation de directives européennes), tantôt elles s'apparentent plus à une activité support (ex : relations générales avec la Commission et le Parlement, participation à des fonds européens ou internationaux), tantôt enfin elles ont une logique internationale propre (ex : gouvernance internationale, politique de jumelage).

2 Les limites de l'exercice

2.1 Les bases fondamentales

Elles peuvent être résumées comme suit:

- la fonction première de toute administration est de définir, d'organiser et de s'assurer de la bonne mise en œuvre³ des politiques publiques;
- celles-ci sont souvent définies par des textes (français ou européens) qui définissent des ensembles cohérents. Pour ce qui concerne le MEDD, on peut citer: eaux et milieux aquatiques, installations classées, nature, sites, etc.;
- toute l'organisation et toutes les pratiques doivent découler de cette logique;
- ainsi, l'organigramme doit traduire les politiques dont le ministère a la charge.

2.2 Un choix politique

Très schématiquement, il peut s'énoncer par la formule (au demeurant classique) suivante: doter le ministère des moyens de ses responsabilités, ou limiter ses ambitions à ses moyens.

Le choix de la première option sort nettement du cadre de ce rapport, et relève en tout état de cause du long terme.

Nous nous limiterons donc à la seconde, qui débouche sur une question: comment optimiser l'utilisation des moyens dont le MEDD dispose?

2.3 Les contraintes de calendrier

L'organigramme du MEDD a été modifié pour la dernière fois en 2005. Les cartes seront rebattues d'ici quelques mois (possibilité d'un nouveau décret d'attributions). Ainsi, si le MEDD peut engager des travaux sur l'optimisation de son organisation, une mise en œuvre effective de modification des organigrammes actuels ne pourra pas intervenir avant cette échéance.

2.4 La LOLF

C'est un outil de bonne gestion de la performance. Il ne faut toutefois pas en exagérer la portée en termes d'organisation de l'administration. La LOLF n'a pas à interférer avec les organigrammes du ministère qui, comme il a été dit, doivent être optimisés en fonction des politiques à conduire et d'elles seules.

³ Par l'administration elle-même ou par des opérateurs.

La maquette LOLF du MEDD est bien entendue figée, au moins pour 2007. Il s'agit donc d'une donnée (notamment la définition des programmes) à prendre comme telle dans ce rapport.

En revanche, cette même maquette pourra être appelée à évoluer, par exemple, mais pas seulement⁴, en fonction des futurs décrets d'attributions des ministères. De même, les fusions DRIRE-DIREN, ou DDE-DDAF, déboucheront nécessairement sur des évolutions.

3 Le contexte

3.1 Un ministère aux attributions très étendues

Par définition, les attributions du MEDD concernent beaucoup d'aspects de la vie publique. Tout se passe toujours quelque part, et pratiquement aucune activité humaine est sans impact sur l'environnement. La brève description qui suit permet de s'en faire une idée.

3.1.1 En termes spatiaux

3.1.1.1 Les problèmes globaux

Ce sont peut-être les plus grands défis auxquels nous ayons à faire face. Le réchauffement climatique en est l'exemple le plus évident. Ces problèmes ne peuvent être abordés qu'au niveau international, voire mondial. A une échelle géographique plus restreinte, la grande majorité du droit de l'environnement applicable en France est d'origine européenne.

Les implications européennes et internationales de l'action du MEDD apparaissent donc comme très importantes.

3.1.1.2 Les problèmes territorialisés

Par ailleurs, de nombreux aspects de la politique de l'environnement relèvent d'une action locale: les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), la gestion de l'eau, les parcs nationaux en sont des exemples⁵. Le MEDD doit ainsi être clairement présent sur le terrain.

3.1.2 En termes temporels

Les effets des activités humaines sur l'environnement se font très souvent sentir à long terme, voire sont totalement irréversibles⁶. Le rôle du MEDD consiste souvent ici à poser les "bonnes" questions suffisamment tôt, avant que des actions irréversibles soient entreprises⁷, et à veiller à la meilleure gestion des situations acquises (héritées du passé).

Ainsi, le MEDD est par excellence porteur d'enjeux de long, voire de très long terme (stockage des déchets nucléaires par exemple).

⁴ Cette analyse est confortée par la déclaration publique suivante de la ministre de l'écologie et du développement durable (conférence de presse de présentation du budget 2007 du MEDD, 27 septembre 2006): "Et puisque nous parlons de la LOLF, je dois souligner que la structure actuelle de ces programmes ne me satisfait pas totalement. (...) Sur le fond, je considère que mon ministère mène trois grandes politiques sectorielles, outre le développement durable et la lutte contre l'effet de serre, qui sont des politiques transversales: la lutte contre les risques, la biodiversité et l'eau. (...) Chacune de ces politiques relève logiquement d'une direction d'administration centrale. Néanmoins, la politique de l'eau est coupée entre deux programmes, ce qui n'est pas favorable à une gestion saine. Je pense qu'il faudra, quand on fera le bilan de la LOLF et qu'on envisagera des restructurations, mettre l'eau sur le même pied que les deux autres, en créant un programme "eau"..."

⁵ Encore qu'il ne faille pas négliger les eaux internationales, les ICPE "frontalières", ou les parcs nationaux mitoyens de parcs étrangers.

⁶ Le cas des exploitations minières avec affaissement des galeries en est un exemple particulièrement net. On ne relèvera jamais le niveau des sols abaissé par les affaissements miniers.

⁷ Ceci ne vaut absolument pas dire qu'il ne faut jamais rien entreprendre. Des choix irréversibles pour l'environnement peuvent tout à fait être indispensables pour des raisons sociales, ou économiques, ou de sécurité notamment.

3.1.3 En termes de domaines concernés

Comme cela a été dit, presque toutes les activités humaines ont un impact sur l'environnement, ce qui explique la grande diversité des domaines qui le concernent. On peut notamment citer, sans être exhaustif:

- L'eau
- L'énergie
- La gestion des territoires
- Les infrastructures
- La nature
- La biodiversité
- Les paysages
- Les risques
- L'urbanisme

Beaucoup de ces domaines relèvent également des attributions d'autres ministères. Le caractère fortement interministériel de MEDD apparaît ainsi clairement.

3.1.4 La nécessité d'une vision cohérente

L'importance et l'étendue des enjeux dont le MEDD est porteur⁸, aussi bien dans le temps que dans l'espace, rendent indispensable une vision cohérente, au plus haut niveau, des politiques conduites. Elles rendent aussi indispensables une action continue, et une expression permanente de cette volonté sur le long terme. "Baisser la garde", même temporairement, peut avoir des effets dramatiques. La prévention des risques et son interaction avec l'urbanisme en sont des exemples évidents.

3.2 Les moyens

3.2.1 En personnel

Le MEDD emploie directement 950 agents en administration centrale et 5000 en services déconcentrés⁹. En revanche, l'ensemble du service public de l'environnement (cf. infra 6) regroupe 13500 personnes.

3.2.2 En finances

Le budget du MEDD s'élève pour 2006 à 895 M€, répartis comme suit:

- programme¹⁰ "prévention des risques et lutte contre les pollutions": 174 M€,
- programme "gestion des milieux et biodiversité: 154 M€,
- programme "conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable": 287 M€,
- programme "recherche dans le domaine des risques et des pollutions"¹¹: 280 M€.

Ce montant total représente 0,39% du budget civil de l'État¹².

Par ailleurs, le MEDD fait appel à de nombreux opérateurs (dont 26 établissements publics) dont le budget cumulé s'élève sensiblement à 3 milliards d'euros (dont 2 milliards pour les seules agences de l'eau).

⁸ Seul ou avec d'autres. Ce point sera abordé de manière plus complète dans la partie consacrée aux opérateurs.

⁹ dont 1425 en DIREN et 1183 en DRIRE, les 2400 autres agents, affectés en services départementaux, ne sont pas administrativement des agents du MEDD.

¹⁰ Au sens de la LOLF.

¹¹ Ce programme relève de la mission interministérielle "recherche et enseignement supérieur".

¹² La Ministre de l'écologie et du développement durable a affiché publiquement (le 27/09/06) que son ambition était de porter ce ratio à 1% d'ici 5 ans. Cette augmentation permettant notamment, par l'amélioration de la mise en application des directives européennes, d'éviter des condamnations de la France à astreintes financières d'un montant compris entre 1 et 2 milliards d'euros par an.

3.3 Un ministère régulateur, mais peu opérateur

Les affaires relevant du MEDD ont, par leur nature même, un caractère très interministériel. Par ailleurs, la majorité des établissements publics placés sous la tutelle du MEDD sont plus anciens que le ministère lui-même¹³. Ainsi, le MEDD a toujours travaillé avec des opérateurs extérieurs, qui sont des relais majeurs sur le terrain, et est donc amené dans de nombreux cas à être davantage un régulateur qu'un opérateur direct. Son organisation et ses moyens se sont structurés en fonction de cette situation.

Ce point sera abordé de manière plus complète dans la partie correspondante du rapport.

3.4 La question du poids politique

Ce qui précède illustre le fait que, pour être efficace, l'action du MEDD repose beaucoup sur le poids politique qu'il peut avoir dans le concert interministériel, d'autant que la protection de l'environnement est encore souvent perçue¹⁴ comme un ensemble de contraintes, ou de dépenses non productives.

Il n'appartient pas à la mission d'apporter quelque conclusion que ce soit sur ce point, mais il est en revanche nécessaire de prendre en compte ces éléments de cadrage pour réfléchir sur l'organisation et le fonctionnement du MEDD.

4 L'organisation de l'administration centrale du MEDD

4.1 L'héritage de l'histoire

Le ministère est de création récente (1971), et n'a atteint son rang de ministère "plein" qu'au début des années 1990¹⁵. Son organisation n'en est pas moins le fruit de l'histoire.

Le résumé qui suit rappelle les évolutions récentes de cette organisation¹⁶:

- 1992: création de la direction de l'eau (pour mettre en œuvre la loi sur l'eau du 3 janvier 1992) et de la direction de la recherche, des affaires économiques et internationales (DRAEI);
- 1994: création de la direction générale de l'administration et du développement (future DGA) et suppression de la DRAEI;
- 1998: création de la sous-direction des affaires juridiques (SDAJ);
- 1999: création de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), 5 ans après la suppression de la DRAEI;
- 2000: création de l'IGE;
- 2005: création du secrétariat général et de la DGA sous sa forme actuelle.

Ce bref rappel permet d'illustrer quelques caractéristiques de ces évolutions:

- Le ministère n'a finalement jamais été totalement "stabilisé". Ainsi, le service de la recherche a connu 3 rattachements différents en 5 ans.
- Ces évolutions n'ont pas résulté d'une volonté continue d'adapter l'organisation dans la durée, mais plutôt d'une suite de réflexions ponctuelles et d'opportunités: la

¹³ Majorité en nombre, en effectifs et en moyens financiers. On peut citer par exemple le CSP et l'ONC (devenu ONCFS) créés pendant la 2^{ème} guerre mondiale, l'ONF (1965), les agences de l'eau (création effective en 1966), quatre parcs nationaux: la Vanoise (1963), Port-Cros (1963), les Pyrénées (1967), les Cévennes (1970).

¹⁴ Y compris au sein de certaines administrations.

¹⁵ En même temps qu'étaient créées les DIREN (seuls services déconcentrés propres au ministère de l'environnement) et que les DRIR devenaient des DRIRE (le "E" correspondant à "environnement").

¹⁶ Encore ce rappel ne mentionne-t-il pas les changements de périmètre du ministère, intervenus notamment lors de changements de gouvernement.

direction de l'eau est la "fille" d'une loi¹⁷, la DGAD¹⁸ d'une mission de préfiguration, la SDAJ d'une volonté du directeur de cabinet de l'époque, la D4E d'une mission confiée à l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, l'IGE d'une volonté du ministre d'émanciper cette fonction du ministère de l'équipement et le secrétariat général d'une mesure applicable à tout le gouvernement.

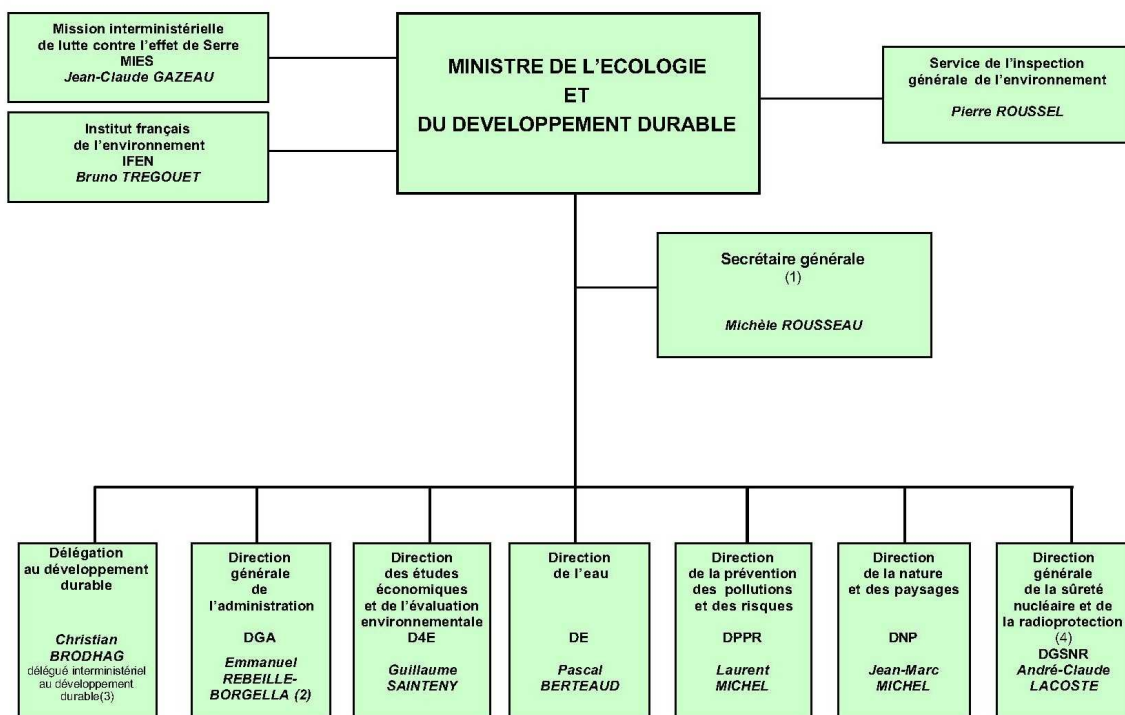
Parallèlement, il faut se souvenir que la durée moyenne des mandats des ministres chargés de l'environnement est, depuis 1992, de 18 mois. Celle des directeurs de cabinet est plus brève encore. Ces éléments illustrent la difficulté qu'il y a pour le MEDD de conduire une politique soutenue et à long terme dans un contexte aussi mouvant.

Ainsi, une première conclusion que l'on peut tirer de cette analyse est la suivante: le MEDD a besoin de stabilité, aussi bien dans son organisation que dans son pilotage. Ceci n'interdit évidemment de chercher à en optimiser la gestion, mais rend indispensable une réflexion soutenue et approfondie avant toute modification d'envergure (cf. infra 5.3.2: démarche qualité).

4.2 Description

Conformément à ce qui a été dit plus haut (cf. supra 2.1) l'administration centrale du MEDD est structurée par politiques publiques à mettre en œuvre.

L'organigramme synthétique du MEDD retracé ci-dessous, conforme au décret n° 2005-474 du 16 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale, comporte un poste de secrétaire général rattaché au ministre, et une structure "en râteau" avec une direction générale de l'administration sans prééminence hiérarchique sur les cinq directions techniques.



(1) Le secrétaire général est le haut fonctionnaire pour la modernisation et la déconcentration du MEDD (décret du 16 mai 2005).

(2) Le directeur général de l'administration est le haut fonctionnaire de défense.

(3) Le ministre de l'Écologie et du Développement durable dispose du délégué interministériel au Développement durable (décret du 9 juillet 2004).

(4) Le ministre de l'Écologie et du Développement durable a autorisé, conjointement avec les ministres chargés de l'Industrie et de la Santé, sur la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (décret du 15 mai 2002).

Juillet 2006

Source: Ministère de l'Écologie et du Développement Durable

¹⁷ Ce qui, au moins, la fonde vraiment sur une politique publique, confortée depuis par les textes européens et le projet de loi en cours d'examen au parlement.

¹⁸ Devenue depuis DGAFAI puis DGA, au gré de reconfigurations successives.

Cet organigramme conduit à une structure de pilotage complexe: ainsi, les réunions régulières des directeurs autour du directeur de cabinet ne regroupent jamais moins de 10 personnes, voire 15 si y participent les directions mises à disposition par d'autres ministères, ou partagées avec eux¹⁹.

5 Les fonctions de soutien

5.1 Le champ de l'étude

Ont été analysées les six entités ou directions de l'administration centrale suivantes: le secrétariat général (SG), la direction générale de l'administration (DGA), la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), la direction de l'eau (DE), la direction de la nature et des paysages (DNP), la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR).

Compte tenu des délais restreints dont la mission disposait pour réaliser ses travaux, n'ont pas été inclus dans la commande: la mission interministérielle de lutte contre l'effet de serre (MIES), l'institut français de l'environnement (IFEN), la délégation au développement durable (DDD) et la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR).

Des entretiens ont été menés entre le 27 avril et le 19 mai 2006 avec des responsables de la direction générale de l'administration, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, la direction de l'eau, la direction de la nature et des paysages, la direction de la prévention des pollutions et des risques et les responsables de services et de départements rattachés à la secrétaire générale (service des affaires internationales, département de l'information et de la communication). Les auditeurs ont également exploité l'ensemble de la documentation qui leur a été fournie, ainsi que les données budgétaires figurant dans la loi de finances initiale pour 2006. Ils ont enfin recueilli les remarques du chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel du MEDD.

Il convient de préciser que la mission n'a volontairement pas accompli ses investigations à partir d'un référentiel, existant et partagé, de ce qui constitue une gestion efficace des fonctions support.

Les constats et les recommandations suivants s'appuient donc sur un référentiel implicite que la mission a été amenée à bâtir. Les insuffisances et les manques relevés ne doivent donc pas être compris comme le non-respect d'objectifs ou de normes qui auraient été préalablement fixés aux services.

¹⁹ DGFAR du ministère de l'agriculture, DGUHC du ministère de l'équipement, DARQSI du ministère de l'industrie, DGSNR.

Le périmètre physique de l'étude²⁰ se résume ainsi:

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Effectifs du ministère concerné	884 personnes physiques	Administration centrale uniquement
dont:		
Effectifs concernés par le périmètre de l'audit	262 personnes physiques	Effectifs recensés comme délivrant des prestations de support (incluses dans le périmètre de l'audit)
Entités concernées	6	- Services de la secrétaire générale - Direction générale de l'administration - Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale - Direction de la prévention des pollutions et des risques - Direction de l'eau - Direction de la nature et des paysages

Le périmètre financier repris dans le tableau expose les crédits inscrits en LFI pour 2006 pour le programme 211 « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » (programme englobant la majeure partie des fonctions support du ministère):

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Crédit de paiement ouverts en LFI 2006 pour le programme 211 « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable »	287	
Dépenses de personnel (titre 2)	224	Crédits de paiements ouverts en LFI pour 2006 sur le programme 211 "conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable"
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	47	
Dépenses d'investissement (titre 5)	6	
Dépenses d'intervention (titre 6)	10	
En particulier:	2,5	Crédits de paiement pour 2006 relatifs à l'action internationale
	2,2	Crédits de paiement pour 2006 relatifs à l'information et la communication
	28	Crédits de paiement relatifs à l'immobilier et la logistique dans la LFI 2006 après régulation
	1,1	Pour les affaires juridiques "action 04 qualité de la réglementation et efficacité des polices de l'environnement"

²⁰ Ce périmètre a été précisé au § 1.2 ci-dessus.

Les effectifs (comptés en personnes physiques et non en ETPT) des fonctions support du ministère comprises dans le périmètre de notre étude ont été identifiés lors des travaux d'audit de la mission. Les tableaux ci-dessous mettent en exergue la répartition de ces effectifs

Nombre d'agents	Services	Commentaires
884	Ministère de l'écologie et du développement durable	Effectif physique global de l'administration centrale du ministère
dont:		
262	Effectifs exerçant des fonctions support au sein du ministère de l'écologie et du développement durable	Effectifs physiques entrant dans le périmètre de l'audit

Se décomposant comme suit:

	SG	DGA	D4E	DNP	DPPR	DE	TOTAL
Logistique		63		2	3	2	70
Aff. juridiques		20	1	9	13	8	51
Aff. internationales	22		14	1	3	4	44
Aff. budgétaires et financières		26	5	7	5	7	50
Communication / Documentation	26		4	2	9	6	47
Effectifs physiques *	48	109	24	21	33	27	262

* Non exclusivement dédiés pour une part d'entre eux
les ETP devront être identifiés lors d'une phase de transformation

5.2 Rappel des principaux constats

L'histoire du MEDD peut expliquer en partie le fait que la direction générale de l'administration, chargée d'offrir un support aux directions techniques, fournit actuellement un service jugé insatisfaisant par ses "clients". Le ministère s'est en effet constitué par sédimentation, et le développement de ses attributions s'est logiquement accompagné d'une augmentation concomitante de ses besoins en prestations de services ou de support interne.

Par ailleurs, le MEDD présente la particularité de ne pas disposer de corps propre et de n'avoir qu'une maîtrise partielle de ses recrutements. Les personnels sont en effet "prêtés" par d'autres ministères comme l'agriculture ou l'équipement. Les redéploiements en gestion permettant une adaptation aux besoins prioritaires des "clients" du ministère sont d'autant plus complexes que plus de soixante corps y sont représentés. Ce contexte rend difficile une gestion prévisionnelle des ressources humaines, dont on attend qu'elle optimise les besoins du service public et qu'en même temps, elle réponde aux attentes des agents.

Si la DGA doit répondre à ces besoins, force est de constater que des "structures parallèles", également chargées de fournir un support juridique, financier, logistique, documentaire ou encore dans le domaine de la communication ou des affaires internationales, co-existent au sein des directions techniques. L'inscription des crédits de personnel dans un programme support permet du reste au MEDD de ne pas toujours respecter l'esprit de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

Les jugements portés par les directions sur la qualité des services rendus par la DGA peuvent en partie s'expliquer par le fait que, si les affectations ou mises à disposition d'agents auprès de la DGA ont effectivement permis de répondre quantitativement à la demande croissante en matière de support et de soutien, elles n'ont pas pour autant permis de répondre

parfaitement aux soucis de qualité exprimés par les directions bénéficiaires de ces services support.

Alors que les fonctions support nécessitent une expertise particulière, quelques responsables assurant la supervision des services délivrés par la DGA mentionnent des cas de mises à disposition et/ou d'affectations de ressources humaines en inadéquation avec les compétences et le savoir-faire nécessaires.

Parallèlement au développement de structures support au sein des directions, des comportements se sont développés vis-à-vis de la DGA qui peuvent être jugés préjudiciables à la bonne marche du ministère:

- manque de transparence et de communication, et déficience en retours d'informations vers la DGA;
- demande de prise en charge de problématiques sans que les moyens mis à disposition de la DGA soient adéquats;
- développement au sein des directions d'une culture d'autonomie voire d'indépendance vis-à-vis de la DGA dont les conséquences peuvent ensuite être imputées à cette dernière;
- difficulté à rendre compte, relative faiblesse des tableaux de bord, des comptes-rendus et donc du suivi.

Ainsi, la situation actuelle est porteuse de dysfonctionnements:

- dysfonctionnements directs liés, d'une part, à la moindre qualité des services fournis par la DGA (délai de fourniture du service, qualité du service, manque de compétences ou manque de réactivité) et, d'autre part, aux processus apparus en réaction à cet état de fait, au sein des directions techniques;
- dysfonctionnements indirects (manque de réactivité ou d'implication) imputables à des facteurs plutôt liés à la motivation de certains personnels de la DGA qui peuvent se sentir mal considérés ou dévalorisés au regard de leurs collègues des directions techniques, du fait du jugement, pas toujours justifié, porté sur leurs prestations;
- ces dysfonctionnements pouvant s'analyser en coûts de transaction induits.

5.3 Propositions

5.3.1 Cadre des préconisations

L'organisation actuelle (l'existence de bureaux des affaires générales dans les directions) semble satisfaire les directions, en ce qu'elle permet d'obtenir un niveau de prestations jugé globalement satisfaisant. La mission a toutefois pu relever, pour l'ensemble des directions, une position cohérente sur l'évolution des fonctions support:

- l'organisation actuelle de ces fonctions au sein du ministère correspond à un état palliatif plutôt que curatif;
- si la présence des bureaux des affaires générales au sein des directions techniques peut certes s'expliquer par un besoin de proximité du service, leur existence est avant tout un moyen de pallier les déficiences de la DGA;
- si les services délivrés par la DGA répondaient aux exigences de qualité exprimées par les directions techniques, ces dernières auraient volontiers recours aux services de la DGA.

Il apparaît donc que l'organisation actuelle des fonctions support n'a pas nécessairement vocation à être pérennisée sur le long terme et que, sous réserve de réunir les conditions nécessaires au sein de la DGA, on ne relève aucune raison structurelle pour que l'essentiel des compétences support ne soient pas localisées au sein de la DGA ou des services de la Secrétaire Générale.

Le retour à une situation jugée "normale", voire optimale en termes de ressources nécessiterait de réunir au sein du ministère un certain nombre de conditions préalables de succès. Les trois principales conditions préalables sont de:

- disposer au sein des services concernés de compétences en adéquation avec les postes proposés;
- asseoir une crédibilité pour les services de la DGA et de la secrétaire générale. Le niveau central devrait en effet retrouver une capacité de pilotage forte, lui permettant par la suite d'apporter des réponses aux attentes des agents par le biais d'une succession de mesures concrètes;
- atteindre et afficher un niveau de qualité et de service acceptable et reconnu par les "clients" des fonctions support que constituent les directions techniques du MEDD bénéficiaires, mais aussi, par exemple, les partenaires des négociations budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les deux premiers points peuvent trouver une réponse à travers le renforcement de la DGA et des services de la secrétaire générale en termes de moyens et de compétences (le deuxième point étant le corollaire du premier).

Le troisième point suppose l'appropriation par les agents affectés aux fonctions support d'une culture de service et de qualité. La mise en œuvre d'un processus de structuration et modernisation par la qualité (démarche qualité) semble être un outil adapté, tant en termes d'accroissement de la qualité des prestations que de mobilisation des personnels autour d'un projet fédérateur et gratifiant.

Si l'acquisition des compétences nécessaires doit permettre aux services de la DGA et de la secrétaire générale de retrouver un niveau de service reconnu et incontesté auprès des autres directions quant à la gestion des fonctions support, la mise en œuvre des actions mentionnées ci-dessus implique un investissement initial à court terme non négligeable avant de pouvoir récolter les bénéfices quantitatifs (budgétaires et financiers) liés à la mutualisation et à l'optimisation des services sur le moyen et le long terme.

Cet effet levier n'est pas sans importance, dans un ministère où les crédits de la mission écologie et développement durable ne représentent qu'une très faible part de la dépense nationale²¹.

Ces bénéfices peuvent se traduire par un recours à la dépense plus efficace ou en allant plus loin, par une réduction significative du risque de dépense (en considérant qu'une administration centrale du MEDD plus efficace sera à même non pas seulement de réduire les dépenses, mais surtout de les éviter).

Ils peuvent également se traduire par une diminution des coûts de transaction, parfois élevés bien qu'ils ne soient pas "visibles". Ils sont induits par le manque de transparence du fonctionnement de la structure, le trop faible niveau de collaboration entre les personnels, et enfin un certain déficit de confiance, donc de réciprocité, entre les individus et les services dans lesquels ils travaillent.

A titre d'exemple, les bénéfices budgétaires ou financiers de moyen ou long terme peuvent être une conséquence directe de la responsabilisation de la secrétaire générale et du directeur général de l'administration, ainsi que de la mutualisation et du redéploiement des effectifs grâce:

- à la possibilité donnée aux décideurs de faire des arbitrages en disposant d'une meilleure aide à la décision;

²¹ Rappelons que le budget du MEDD représente 0,4% du budget civil de l'État.

- à un meilleur contrôle des opérateurs;
- à une meilleure maîtrise de la programmation du ministère;
- à une réduction du risque de contentieux (évitement de coût);
- de manière générale à un meilleur conseil et une meilleure vision de l'activité du ministère et des ses opérateurs;
- à une optimisation des effectifs dédiés aux fonctions support;
- à une diminution des coûts de transaction, non retracés en comptabilité, mais grevant la compétitivité de toute structure dans lesquelles les relations de confiance et de coopération entre groupes se sont dégradées (pratique du "capital social" comme outil de gestion de la qualité).

5.3.2 Synthèse des propositions

La déclinaison par actions des propositions est présentée dans le tableau ci-après.

Principales recommandations

Les recommandations formulées visent à accroître la qualité des prestations de support fournies par les services du ministère. La mission a estimé que l'accroissement de la qualité dépendait fortement du renforcement de la légitimité et de la crédibilité de la direction générale de l'administration et des services de la Secrétaire Générale.

(par ordre chronologique de mise en œuvre)

Numéro	Recommandation	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Introduire une démarche qualité pour les prestations de support délivrées au sein du ministère favorisant un meilleur processus "client – fournisseur"	Secrétaire générale	Mise en œuvre immédiate Durée: 12 mois
02	Renforcer les moyens et les compétences disponibles au sein des services de la direction générale de l'administration et de la secrétaire générale	Secrétaire générale	Mise en œuvre immédiate. Durée: 12 mois à 18 mois
03	Redéployer les effectifs des fonctions support afin de mutualiser les prestations qui peuvent l'être	Secrétaire générale	Mise en œuvre immédiate Durée: de 12 à 24 mois suivant le scénario retenu
04	Optimiser les effectifs globaux dédiés aux fonctions support du ministère	Secrétaire générale	Sur les 3 années à venir
05	Renforcer les prérogatives de la secrétaire générale sur les activités permettant de projeter le ministère dans l'avenir (stratégie et prospective institutionnelles) ou vers l'extérieur (communication, information)	Secrétaire générale	Sur les 3 années à venir

Recommandation subsidiaire	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
Créer une démarche projet forte au sein du ministère avec la mise en œuvre d'une démarche environnementale ISO 14000	Secrétaire générale	Sur les 3 années à venir

Cet ensemble de propositions appelle quelques commentaires. Nous avons vu que l'évolution passée de l'organisation du ministère n'était pas le fruit d'une démarche réfléchie de manière globale. Nous ne pouvons bien entendu pas recommander de poursuivre selon cette "logique". C'est pourquoi certaines propositions (propositions 3 et 4 notamment) ne peuvent pas être mises en œuvre d'emblée, sans autre réflexion.

Ainsi, la proposition centrale formulée par la mission est-elle bien celle d'une démarche qualité (proposition 1 et proposition subsidiaire). Trois questions se posent alors:

- Savoir si cette démarche doit s'inscrire complètement dans la perspective d'une certification ISO. Choisir cette voie implique évidemment un formalisme qui pourra être perçu comme lourd et contraignant. En revanche, il permet de s'engager vers un but et selon un calendrier clairs²². Cette contrainte, ou plutôt cette obligation de résultat que l'on se donne, présente aux yeux de la mission suffisamment d'avantages pour que l'on puisse effectivement recommander de rechercher une certification ISO.
- Savoir s'il faut rechercher une certification ISO 9001 ou 14001. La proposition subsidiaire fait référence à l'ISO 14001, environnementale et peut-être plus souple. Toutefois, la norme ISO 9001: 2000 apparaît clairement comme celle qui s'applique le mieux au cas d'une administration. Certaines, y compris dans la mouvance du MEDD, s'y sont d'ailleurs engagées (les DRIRE, par exemple). Sachant que les travaux à conduire dans les deux cas se déroulent selon la même logique, commencer par la norme ISO 14001 a été perçu par la mission comme plus pédagogique. On peut toutefois noter que l'ONF, par exemple, a choisi de rechercher une certification simultanément pour les deux normes. Il n'y a donc pas d'exclusive de l'une par rapport à l'autre.
- Savoir s'il faut engager la démarche pour toute l'administration centrale du MEDD ou pour une partie seulement (les fonctions de soutien). A la connaissance de la mission, aucun ministère n'a engagé à ce jour de démarche ISO 9001 portant sur l'ensemble de son administration centrale. La tâche est en effet beaucoup plus vaste et complexe. En revanche l'expérience de grands organismes qui ont engagé des démarches partielles²³ montre qu'il est très difficile de synthétiser les résultats au moment de les étendre à l'ensemble de l'organisme. Il est donc nécessaire de bien peser cette décision. La mission a choisi de proposer (proposition 1) de procéder en menant d'abord une opération pilote, afin que les leçons à tirer de cette première opération soient les plus facilement généralisables. Cette proposition se fonde sur deux arguments:
 - ✓ la plus grande sécurité de cette méthode, au moins dans un premier temps, ainsi qu'il a été exposé;
 - ✓ le fait que le champ de la mission était limité aux fonctions de soutien, et qu'elle ne disposait donc pas des éléments nécessaires pour se faire une opinion d'ensemble.En tout état de cause, cette décision devra découler d'une réflexion approfondie de la part du MEDD. Si le choix d'une démarche partielle est fait, il n'est pas certain que le choix des fonctions de soutien comme "pionnier de la qualité" s'impose. En effet, ce choix aurait l'avantage d'impliquer d'emblée tous les services du ministère, mais rendrait d'autant plus difficile la synthèse finale, si toute l'activité du MEDD doit, à terme, faire l'objet d'une telle démarche. Une autre option serait de faire porter l'opération pilote sur l'ensemble d'une direction (en prenant en compte l'ensemble de ses fonctions).

²² Sachant que ce calendrier s'étend, pour des organismes administratifs complexes, sur plusieurs années (plus de 3 ans n'est pas un cas rare).

²³ Certification "par appartements", en quelque sorte.

Enfin, il faut bien noter que c'est cette démarche qualité qui pourra déboucher sur des redéploiements structurants de fonctions et de personnels, et pas l'inverse. Procéder autrement reviendrait effectivement à "mettre la charrue avant les bœufs".

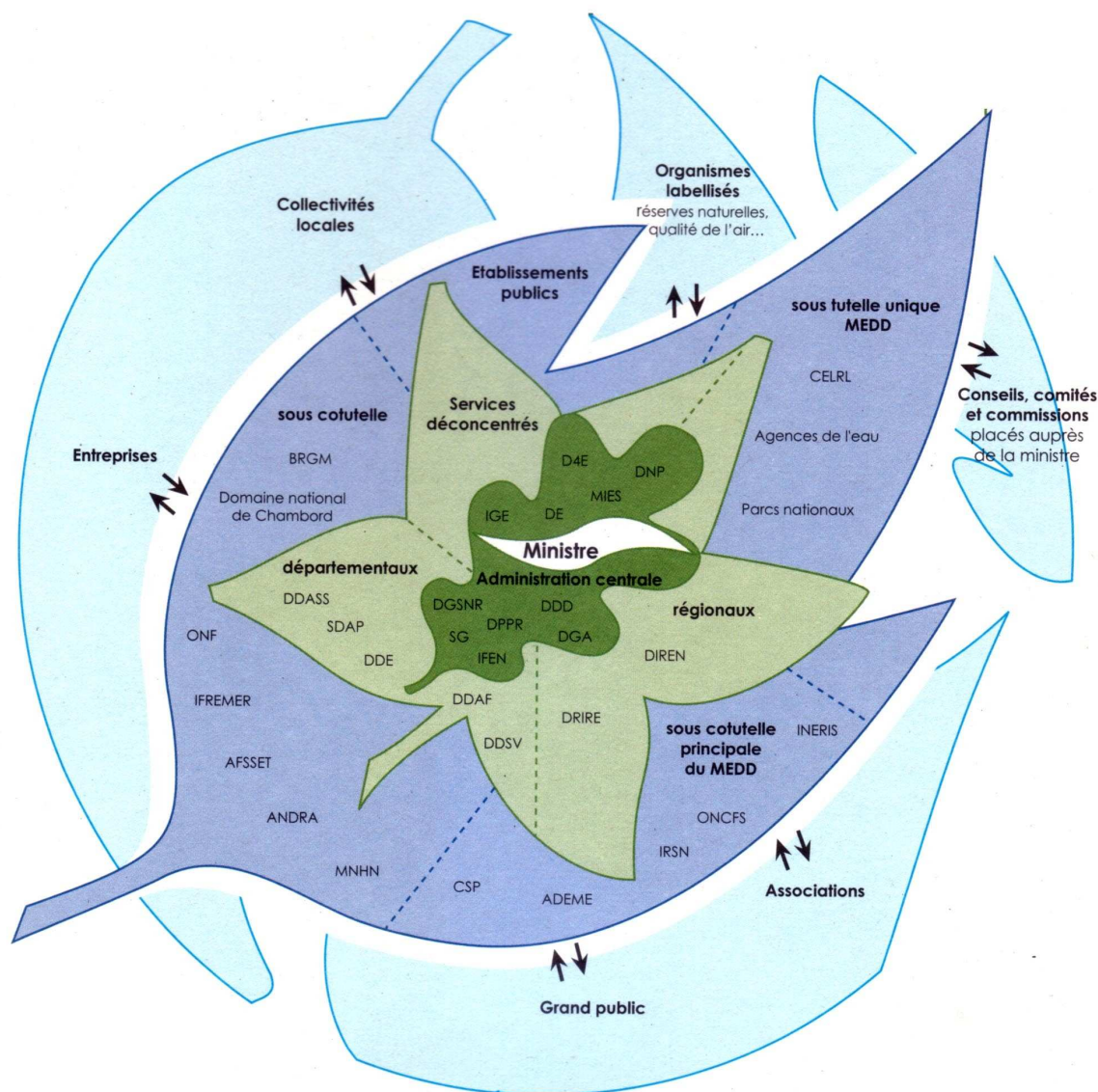
6 Les opérateurs

Le MEDD rassemble sous le vocable de "service public de l'environnement" l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de l'environnement sous son contrôle. Cette expression comprend :

- les services centraux du MEDD ;
- les agents des services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de l'environnement :
 - ✓ Services déconcentrés régionaux : DIREN, DRIRE,
 - ✓ Services déconcentrés départementaux : DDE, DDAF, DDSV, DDAS et SDAP;
- Les opérateurs du MEDD : établissements publics et associations agréées reconnues comme opérateurs principaux au sens de la LOLF;

Cependant, cette notion n'est pas à ce jour fondée en droit. Elle reste donc interne au ministère, où elle permet de mobiliser les personnels.

Le service public de l'environnement peut être schématisé de la manière suivante:



Rappelons que les effectifs du service public de l'environnement en 2006 sont les suivants:

	Effectifs 2006
Administration centrale	950
Services déconcentrés :	5000 (dont 1425 en DIREN et 1183 en DRIRE)
Préfectures	950
Établissements publics	5000
Organismes labellisés (associations reconnues comme opérateurs du MEDD)	1600
TOTAL	13500

Dans le cadre de ce rapport, la mission n'a interrogé que huit établissements publics (l'ADEME, l'AFSSET, l'agence de l'eau Seine Normandie, le CSP, l'INERIS, l'ONCFS, l'ONF, le parc national des Pyrénées), trois associations agréées (AIRPARIF, ATMO-Auvergne, le CEDRE), et France nature environnement (FNE).

6.1 Les établissements publics

Le décret d'attributions du ministre de l'écologie et du développement durable du 15 mai 2002 ne précise pas spécifiquement ses compétences par rapport aux établissements publics opérant pour le compte du MEDD. L'expression utilisée est que le ministre "coordonne les actions menées dans le domaine de l'environnement".

Néanmoins, il est fait référence au décret du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère, dans lequel les établissements publics sous tutelle sont mentionnés :

- ils font partie du champ d'investigation de l'inspection générale de l'environnement;
- la DGA assure la cohérence et la coordination des acteurs, parmi lesquels les établissements publics;
- leur expertise est mise au service des directions du ministère.

Aujourd'hui, 26 établissements publics opèrent pour le compte du MEDD sous son contrôle :

- Agences de l'eau (6 établissements publics)
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)
- Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)
- Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
- Domaine national de Chambord
- Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Conseil supérieur de la pêche
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)
- Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)
- Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)
- Muséum national d'histoire naturelle
- Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
- Office national des forêts (ONF)
- Parcs nationaux (7 établissements publics)

Cinq nouveaux établissements sont en préparation à court et moyen terme :

- A court terme, suite à la loi sur les parcs nationaux²⁴, création d'un établissement public chapeau "Parcs nationaux de France" qui aura vocation à fournir aux parcs nationaux existants des activités de soutien (comptabilité, visibilité internationale, gestion des ressources humaines). La cour des comptes recommandait le regroupement des 7 parcs nationaux, cette masse critique permettant de mettre en place des services administratifs efficaces. Compte tenu du fort attachement des parcs à leur autonomie statutaire, la décision a été prise²⁵ de créer l'établissement public "Parcs nationaux de France" aux missions transversales. La même loi prévoit la création de l'établissement public "Agence des aires marines protégées".
- A court terme, suite à la loi sur l'eau, le remplacement du CSP sera fait par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Pour ce qui est de l'ONEMA, il s'agit d'une reprise des missions du CSP et l'adjonction de certaines missions des agences de l'eau. On ne peut donc pas parler de la création d'un nouvel établissement.
- A moyen terme, le projet de création des parcs nationaux de la Réunion et de Guyane.

Globalement, les établissements publics de l'environnement sont le fruit d'un mouvement empirique de créations et de rapprochements d'établissements publics, auquel s'ajoutent des causes historiques (évolutions liées au partage de compétences mouvants entre ministères, phénomènes d'encadrement par l'État de fédérations autonomes de chasse et de pêche issues de la politique corporatiste du régime de Vichy).

Ce phénomène n'est pas linéaire : la création de nouveaux établissements pour répondre à des enjeux nouvellement identifiés est contrebalancée par des décisions de fusion d'établissements existants dans des entités au champ élargi. Il s'agit donc davantage de considérations d'opportunité, de décisions politiques et parlementaires pour donner une visibilité à la prise en compte d'un problème inédit ou parfois engager un processus de rationalisation des moyens de l'Etat.

Il apparaît à l'examen de l'histoire des opérateurs, qu'à chaque problème lié à la sécurité ou à la prise en compte des enjeux environnementaux a répondu la création de nouveaux établissements publics. Ces créations ex nihilo pour la plupart, ou regroupant des structures pré-existantes ne se sont pas toujours accompagnés d'une évaluation quant à l'efficacité relative des modes de gestion des politiques de l'environnement selon que ces politiques sont mises en œuvre par le ministère lui-même, par des opérateurs, par des sous-traitances ou par la subvention de projets associatifs.

6.1.1 Pourquoi recourir à des établissements publics?

Trois raisons principales peuvent être invoquées:

- Il s'agit de remplir une mission relevant de l'État, mais que celui-ci estime plus efficace de faire remplir par un établissement public. Un exemple peut être celui de la recherche, de l'appui technique et de l'expertise. On peut citer notamment le MNHN, le CEMAGREF, l'INRA, mais il existe des contre exemples: au ministère de l'équipement, les CETE et le CERTU sont des services et non des établissements publics.
- Il s'agit d'un moyen de bénéficier de la souplesse des établissements publics, par rapport au mode de fonctionnement d'une administration directe²⁶.
- Il s'agit de faire s'approprier la mise en œuvre d'une politique publique par tous ses acteurs, qu'il s'agisse de l'État lui-même, des élus, des acteurs socio-économiques et

²⁴ Loi 2006-436 du 14 avril 2006.

²⁵ Par le législateur.

²⁶ Il s'agit d'une question très importante, mais qui dépasse largement le cas du MEDD et qui demande des investigations sortant largement du cadre et des délais impartis à la mission.

associatifs, etc. Cette raison est de loin la plus importante. Un bon exemple est constitué par les agences de l'eau. L'État est minoritaire dans les conseils d'administration, dont les membres adoptent ensemble des programmes d'action et les moyens correspondants (y compris les redevances que les usagers-pollueurs seront amenés à payer).

6.1.2 Les moyens d'action de l'État

Ils sont au nombre de six: les nominations (président, directeur), la participation au conseil d'administration, le financement, les instructions ou les directives, la tutelle et les contrôles. Il importe que, pour un établissement (ou un ensemble d'établissements similaires), ils soient utilisés de manière cohérente.

6.1.2.1 Les nominations

L'État a toujours un pouvoir de nomination (et donc de "dénomination") dans ses établissements publics.

Ce pouvoir peut s'exercer de manière variable, depuis le pouvoir total, comme pour les agences de l'eau (l'État nomme librement le président et le directeur), à un pouvoir nettement plus restreint (cas des présidents élus par le CA, notamment parmi des élus du peuple: maires, députés, etc.), en passant par une liberté encadrée: c'est par exemple le cas du Muséum, où le président, nommé, doit répondre à des critères universitaires.

L'État dispose de plus du pouvoir d'évaluer les directeurs d'établissements publics, et de moduler leurs rémunérations²⁷.

C'est en tout cas un pouvoir réel, et l'État doit être sûr de la loyauté des personnes qu'il nomme.

6.1.2.2 Le conseil d'administration

Le tableau ci-dessous présente la représentation de l'État aux conseils d'administration d'un très large échantillon d'opérateurs du MEDD.

	Nombre d'administrateurs au CA	Nombre des représentants de l'Etat (administration centrale et déconcentrée)
ONF	28	13
ONCFS	22	4
CSP	30	9
ADEME	23	7
INERIS	24	8
Agences de l'eau ²⁸	35	11
AFSSET	31	9
Parc national des Cévennes	52	12
Parc national des Écrins	53	13
Parc national de Guadeloupe	34	7
Parc national du Mercantour	43	9
Parc national des Pyrénées	50	9
Parc national de la Vanoise	40	13
Parc national de Port-Cros	31	11
CEDRE	20	8
Airparif (AASQA)	37	5
Moyenne	35	10

²⁷ Ceci est pratiqué pour les agences de l'eau, et en cours de mise en application pour les parcs nationaux.

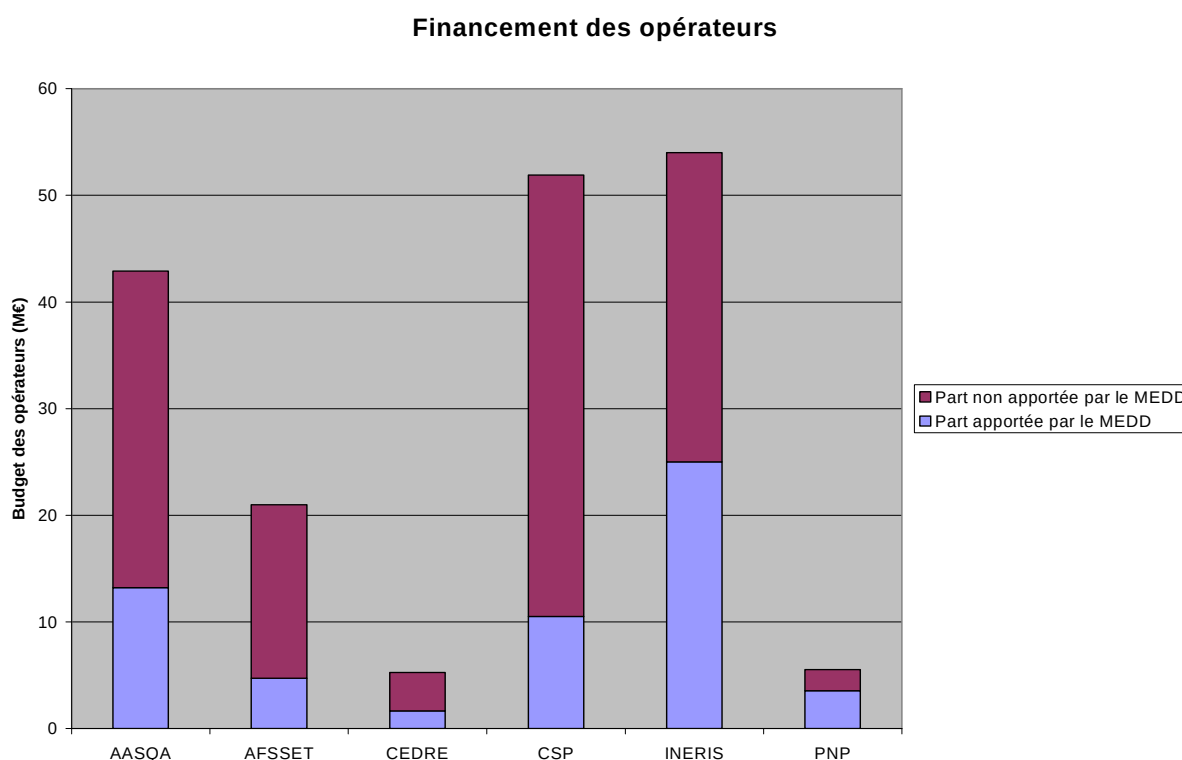
²⁸ Excepté pour RM-C qui dont le CA comporte 38 membres dont 12 représentants de l'État.

La place de l'État dans les CA des établissements publics est variable, mais on peut constater que, dans tous, elle est minoritaire. Cela renvoie au rôle de l'établissement dans la gestion démocratique d'une politique publique²⁹. Par ailleurs, il n'arrive jamais qu'un seul ministère soit représenté au CA. Dès lors, la question du comportement en réunion des représentants de l'État doit être explicitée: l'État doit-il voter d'une seule voix, ou des divergences peuvent-elles s'exprimer?

Il n'y a aucune raison de fond pour que le vote unanime soit la règle (sauf si un arbitrage préalable en a disposé autrement sur tel ou tel point³⁰, auquel cas la loyauté oblige évidemment à un vote unanime). Sinon, il deviendrait inutile que plusieurs administrateurs représentent l'État, il suffirait d'en désigner un seul avec autant de voix que nécessaire, et de laisser le pouvoir de tutelle faire le reste. Ceci dit, en pratique, les cas de votes divergents au sein de l'État sont (et doivent rester) très rares, surtout s'ils portent sur des questions de fond. Mais, dans la vie courante de l'établissement, exprimer devant un CA la pluralité des sensibilités des différents ministères contribue indiscutablement à la richesse du débat (un CA n'a pas à être une chambre d'enregistrement). Ceci est particulièrement vrai en matière d'environnement, où les différences de vues entre l'environnement et l'agriculture, l'équipement, l'industrie ou les finances ne sont pas si rares et peuvent être profondes.

6.1.2.3 Le financement

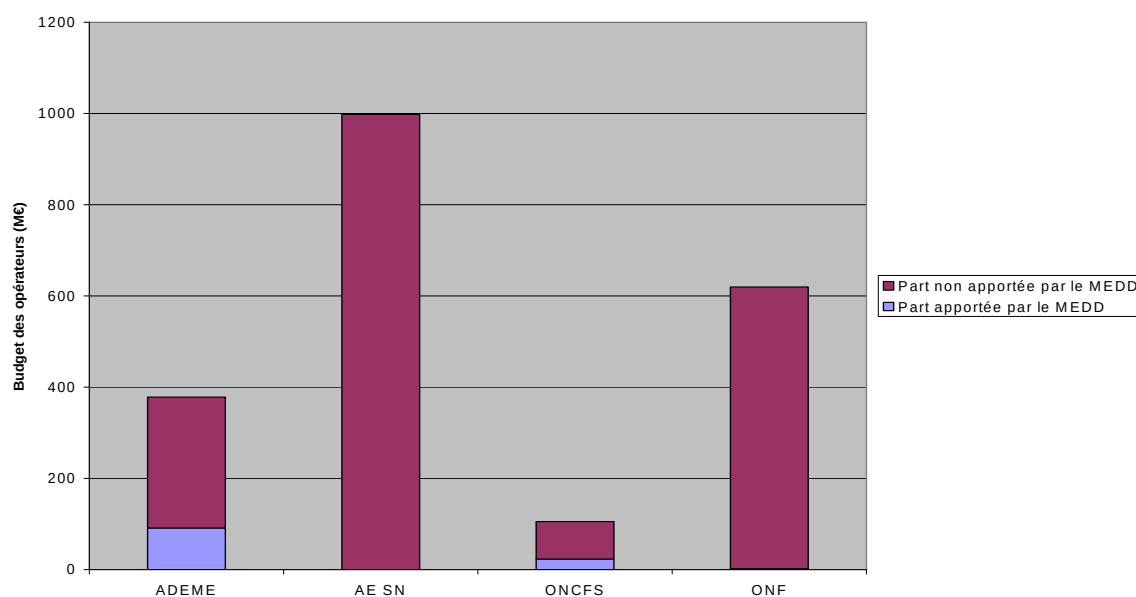
Les schémas ci-dessous permettent d'analyser ce point:



²⁹ Ceci dit, il peut être évidemment parfaitement légitime que les représentants de l'État soient majoritaires au CA de certains établissements. Tout dépend des fonctions de ces établissements.

³⁰ Arbitrage matérialisé ou non par un bleu, mais au moins par une instruction convergente donnée à chaque administrateur par sa direction de rattachement.

Financement des opérateurs



Sources : Analyse des BP 2006 des opérateurs / Rapport d'activité 2005 / Documents MEDD

Ces graphiques appellent plusieurs observations:

- Le cas de l'ADEME est particulier. En effet, la situation qui prévalait en 2005 a été modifiée en 2006 par l'affectation directe à l'ADEME de deux taxes fiscales (TICGN et taxe additionnelle sur les cartes grises). Ainsi, le MEDD n'est plus un financeur important de l'ADEME. En revanche, il l'est pour l'ONCFS, le CSP³¹, l'INERIS, le CEDRE, les Parcs nationaux et les AASQA (Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air, au nombre de 37), en raison du montant de la subvention accordée au regard des budgets de ces organismes.
- On constate que les établissements financièrement le plus dépendants du MEDD ont généralement des budgets de faible montant. Ceci contribue à renforcer le pouvoir d'orientation et de pilotage du ministère sur ces établissements. Toutefois, pour certains d'entre eux (Parc national des Pyrénées par exemple) l'essentiel de la dotation couvre les dépenses de personnel de l'établissement. Il s'agit donc en fait d'une dépense obligatoire et très peu modulable, les personnels des parcs nationaux étant très majoritairement des fonctionnaires titulaires.
- A l'opposé, le MEDD ne finance pas du tout l'agence de l'eau Seine Normandie, pas plus qu'aucune autre (c'est même l'inverse). Ceci n'empêche pas la direction de l'eau de piloter effectivement l'action des agences par le biais des autres leviers dont elle dispose (cf. infra 6.1.3.1). Simultanément, la tutelle du MEDD sur l'ONF est faible par rapport à celle du ministère de l'agriculture, et le financement modique que le MEDD apporte à l'établissement³² ne permet pas de conforter ce pouvoir.
- Ainsi, il apparaît que ce levier sur les opérateurs qu'est le financement de l'État n'est pas forcément aussi efficace qu'on pourrait le penser a priori, soit parce qu'il peut s'agir en fait de dépenses pratiquement incompressibles, soit parce que cette participation est faible par rapport au budget de l'établissement (quand elle n'est pas nulle).

³¹ En l'état actuel des textes.

³² Par rapport à sa taille.

6.1.2.4 Les instructions

Elles peuvent prendre diverses formes: contrat d'objectifs, approbation formelle de programmes pluriannuels, instructions cadre données pour la préparation desdits programmes, etc.. Elles devraient toujours exister. L'État ne peut pas reprocher à un établissement de ne pas suivre des directives qu'il ne lui aurait pas données. C'est donc un dysfonctionnement de la part des ministères concernés de ne pas le faire. Ceci repose la question des donneurs d'ordres multiples (plusieurs ministères pour un même établissement). En tout état de cause, il ne doit exister qu'un seul jeu d'instructions pour un établissement (ou un type d'établissements) donné. La concertation et l'arbitrage préalables entre ministères et les directeurs d'administration centrale est ici indispensable.

6.1.2.5 La tutelle

Elle est toujours définie et encadrée par des textes.

Elle se traduit par l'existence d'un commissaire du gouvernement par établissement (et jamais de plusieurs). Les pouvoirs dont celui-ci dispose sont variables. Le plus courant est le pouvoir de veto sur les délibérations du CA³³. En tout état de cause, la tutelle doit porter sur le fait que l'établissement suit bien les directives et orientations qui lui ont été assignées.

Dans ce cadre, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas trop d'indicateurs et d'objectifs, au risque de vider les priorités de leur contenu.

Une démarche qualité au sein de l'autorité de tutelle est de nature à contribuer à cette bonne pratique de la tutelle.

En fait, la principale difficulté ne provient pas tant de l'exercice proprement dit de la tutelle que du nombre de celles-ci pour un même établissement³⁴. Le fait qu'il n'y ait qu'un commissaire du gouvernement n'empêche effectivement pas les tutelles multiples.

L'existence d'une tutelle unique est le plus simple. Cette situation n'est hélas pas toujours possible. Par exemple, il est difficilement évitable que les établissements qui se consacrent principalement à la recherche (tels que le MNHN, l'INERIS, l'IRSN ou l'IFREMER), qui sont financés sur des programmes (au sens LOLF) recherche soient sous la tutelle du ministère chargé de la recherche. Mais comme ils ne font pas de la recherche pour faire de la recherche, le ministère qui bénéficie du produit de ces travaux est aussi légitime à être tuteur de l'établissement, ce qui conduit quasi inévitablement à une double tutelle.

Toutefois, l'histoire des établissements (résultant par exemple de fusion d'établissements préexistants), ainsi que la volonté des différents ministères (y compris le MEDD) intéressés par les activités de l'établissement d'asseoir leur pouvoir et de contrôler cette activité a conduit dans certains cas à des situations nettement trop complexes. Trop de tutelles égale pas de tutelle, ou en tous cas une tutelle mal exercée³⁵. Le cas de l'IRSN, par exemple, illustre bien cette question.

Il conviendra donc de regarder, pour les différents établissements, comment est organisée leur tutelle, et de se pencher sur les tutelles multiples. Les travaux effectués par la mission, résumés ci-dessous, permettent une première approche du sujet.

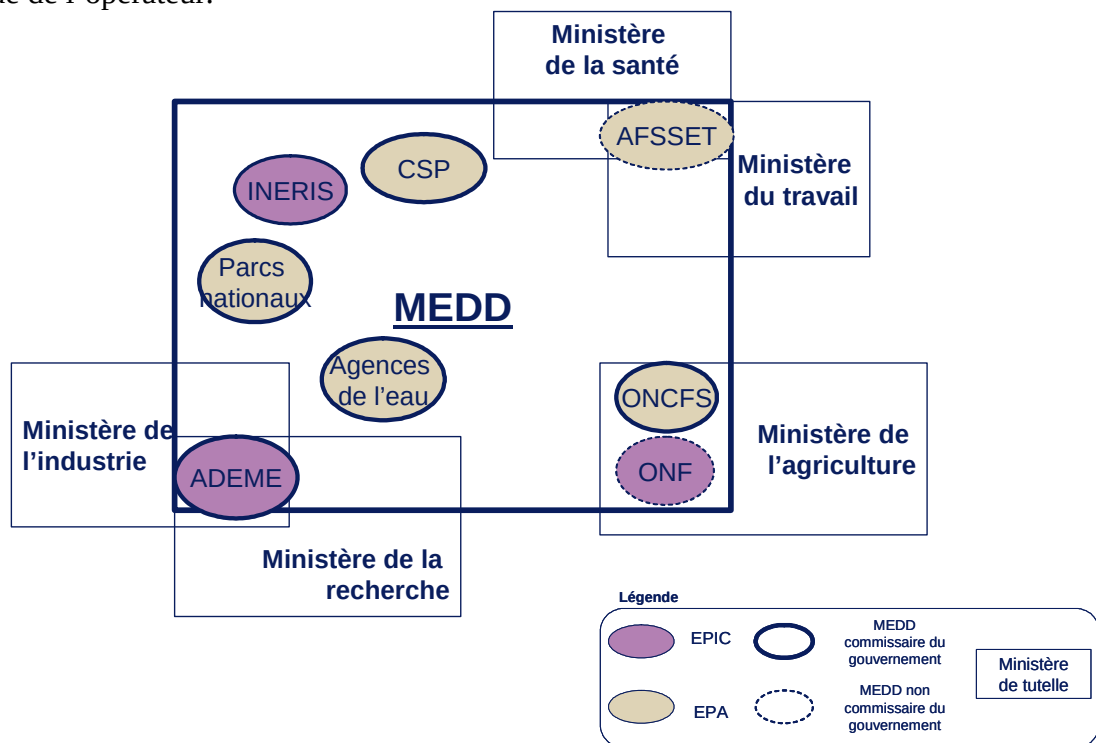
³³ Ce pouvoir, a priori strictement négatif (simple censure), permet en fait à l'autorité de tutelle de poser ses exigences en amont. C'est donc un pouvoir fort d'orientation.

³⁴ En ce qu'elles traduisent souvent des orientations différentes, sinon divergentes, des ministères de tutelle.

³⁵ Par ailleurs, cette multiplicité des tutelles peut être perçue par l'établissement comme une commodité, dès lors qu'elle se traduit en fait par une absence de tutelle réelle.

Tutelle unique du MEDD (commissariat du gouvernement du MEDD)	Tutelle partagée avec d'autres ministères		Participation aux instances et financement de l'association
	MEDD commissaire du gouvernement	MEDD non commissaire du gouvernement	
CSP	ONCFS	ONF	CEDRE
INERIS	ADEME	AFSSET	AASQA
Agences de l'eau			FNE (uniquement le financement)
Parcs nationaux			

Représentation graphique des modes d'exercice de la tutelle en fonction du statut juridique de l'opérateur.



	Sources juridiques (lois, décrets, circulaires, arrêtés)	Nomination des dirigeants	Composition du CA	Tutelles	Commissaire du gouvernement
ONF	EPIC créé par la loi du 23 décembre 1964, les dispositions législatives et réglementaires concernant l'ONF sont consolidées dans le Code forestier (L121-1 L124-2).	L'Office est dirigé par un directeur général nommé par décret. Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil par décret en conseil des ministres, sur proposition des ministres chargés des forêts et de l'environnement.	Le conseil d'administration comprend 28 membres : 1 représentant du Premier ministre; 2 personnalités choisies parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de l'inspection générale des finances; 3 représentants du ministre chargé des forêts; 3 représentants du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie; 2 représentants du ministre chargé de l'environnement; 1 représentant du ministre chargé de l'aménagement du territoire; 1 représentant du ministre de l'intérieur; 4 représentants des collectivités et personnes morales autres que l'Etat propriétaires de forêts relevant du régime forestier; 1 conseiller régional désigné par l'Association des régions de France; 2 représentants des personnels de droit privé; 4 représentants des personnels de droit public; 1 représentant des personnels d'encadrement; 3 personnalités choisies en raison de leur compétence.	Double tutelle des ministres chargés de la chasse (MEDD) et de l'agriculture.	Pas de commissaire du gouvernement. La DNP et la DGA siègent au CA.
ONCFS	EPA créé par le décret du 27 avril 1972, les dispositions législatives et réglementaires concernant l'ONCFS sont consolidées aux articles L421-1 et R421-1 à 28 du Code de l'environnement.	Le président du conseil d'administration est nommé par décret pour trois ans parmi les membres autres que les membres de droit sur proposition du conseil d'administration. Les services de l'établissement sont dirigés par un directeur général nommé par décret sur proposition des ministres chargés de la chasse et de l'agriculture.	Le conseil d'administration comprend 22 membres : le directeur de la nature et des paysages représentant le MEDD (1) ; le DGFAR représentant du ministre chargé de l'agriculture (1); un représentant du ministre chargé du budget (1); le directeur général de l'Office national des forêts (1); 7 présidents de fédérations; 2 présidents d'associations de chasse spécialisée; 2 personnalités qualifiées; 2 représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières et un représentant d'organisations de propriétaires ruraux (1) ; 2 représentants d'organismes de protection de la nature ; 2 représentants du personnel.	Double tutelle des ministres chargés de l'environnement et des forêts (agriculture).	Le DNP. Le DGFAR est suppléant.
CSP	EPA créé par la loi du 23 mars 1957, son organisation a été confirmée par la loi du 29 juin 1984 et est consolidée aux articles L434-1 du Code de l'environnement et R234-1 à 21 du Code rural.	Le président du conseil d'administration est nommé par décret parmi les membres du conseil d'administration, sur proposition du ministre chargé de la pêche en eau douce. Le directeur général du Conseil supérieur de la pêche est nommé par décret, sur proposition du ministre.	Le conseil d'administration compte 30 membres: 9 représentants de l'Etat nommément désignés par le ministre chargé de la pêche en eau douce; 2 personnalités qualifiées; 12 représentants des pêcheurs; 1 représentant des propriétaires de piscicultures; 1 représentant de la salmoniculture; 2 représentants du personnel; 2 représentants d'associations agréées de protection de l'environnement; 1 représentant des collectivités territoriales.	Tutelle unique du ministre chargé de la pêche en eau douce (MEDD).	Le DE est commissaire du gouvernement, le DNP siège au CA.

	Sources juridiques (lois, décrets, circulaires, arrêtés)	Nomination des dirigeants	Composition du CA	Tutelles	Commissaire du gouvernement
ADEME	EPIC créé par la Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 et organisé par le décret n°91-732 du 20 juillet 1991	Sur proposition du conseil d'administration, son président est nommé parmi ses membres par décret pris sur le rapport des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et de la recherche. Le président du conseil d'administration peut, dans des conditions définies par le conseil d'administration, déléguer une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs directeurs généraux délégués nommés par lui.	Le conseil d'administration compte 23 membres: 1 représentant du Sénat, 1 de l'Assemblée Nationale, 7 représentants de l'Etat, 3 représentants des collectivités locales, 5 personnalités qualifiées, 6 représentants du personnel.	Tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'environnement (MEDD) et de l'énergie (Industrie).	Le DPPR.
INERIS	EPIC créé par le décret n° 90-1089 du 7 décembre 1990.	Le président du conseil d'administration est choisi parmi les membres du conseil sur proposition de celui-ci. Il est nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. Le directeur général de l'institut est nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement.	Le conseil d'administration comprend 24 membres: 8 représentants de l'état, 5 personnalités représentant les activités économiques concernées, 3 personnalités qualifiées, 8 représentants du personnel.	Tutelle unique du ministre chargé de l'environnement	Le DPPR est commissaire du gouvernement, le D4E siège au CA.
Agence de l'eau Seine Normandie	EPA créé par la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 et organisé sur la base du décret 66-700 du 14 septembre 1966.	Le président est nommé pour trois ans par décret. Le directeur de l'agence est nommé par arrêté du Premier ministre.	Le conseil d'administration est composé de 35 membres : 1 président nommé par décret ; 11 représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ; 11 représentants des usagers ; 11 représentants de l'Etat ; 1 représentant du personnel de l'Etat.	Tutelle unique exercée par le ministre chargé de l'environnement.	Le Directeur de l'Eau. La DIRE et le DIREN siègent au CA.
AFSSET	EPA créé par l'ordonnance 2005-1087 du 1er septembre 2005, fondée à partir AFSSE elle-même créée par la loi du 9 mai 2001. Modalités complétées par le décret 2006-676 du 8 juin 2006 modifiant le code de la santé publique.	Le président du conseil d'administration et le directeur général sont nommés par arrêté conjoint du ministre chargé de la santé, du ministre chargé du travail et du ministre chargé de l'environnement.	Le conseil d'administration est composé de 31 membres : 9 représentants de l'Etat, 4 membres représentants des associations (protection de l'environnement, domaine de la santé, protection des consommateurs, victimes des accidents du travail), 4 représentants des organisations professionnelles, 8 représentants des syndicats au niveau national (employeurs et salariés), 3 personnalités qualifiées, 2 représentants du personnel.	Tutelle des ministres chargés de l'environnement, de la santé et du travail.	Sans objet. Trois tutelles avec un ministère "chef de file" tournant tous les 6 mois.
Parc Naturel des Pyrénées	La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a modifié la loi du 22 juillet 1960 créant cette catégorie d'EPA. Les décrets d'application ne sont pas encore publiés, le décret en vigueur pour le PNP reste donc le décret en Conseil d'Etat n°67-265 du 23 mars 1967.	Un président est élu au sein du conseil d'administration. Le directeur de l'établissement public est nommé par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature sur la base d'une liste de trois noms arrêtée par un comité de sélection paritaire présidé par le président du conseil d'administration et soumise pour avis à ce conseil.	Le conseil d'administration compte 50 membres. Il est composé de représentants de l'Etat (9), de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements (20), d'un représentant du personnel de cet établissement (1) ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement (20). Les membres choisis en fonction de leur compétence comprennent notamment des représentants des associations de protection de l'environnement, des propriétaires, des habitants et des exploitants, des professionnels et des usagers.	Tutelle unique du ministre chargé de la protection de la nature (MEDD).	Le préfet des Hautes Pyrénées. Siègent pour le MEDD un représentant de la DNP, un de la DGA.

Tableau synthétique du cadre juridique d'exercice de la tutelle

Opérateurs	Commissaire du gouvernement
ADEME	Le DPPR
INERIS	Le DPPR
ONCFS	Le DNP
Agence de l'eau Seine-Normandie	Le DE
CSP	Le DE
Parc National des Pyrénées	Exception : le Préfet de région
ONF	Exception : « tutelle de l'Etat »
AFSSET	Situation exceptionnelle : le DPPR peut être qualifié de commissaire du gouvernement à partir du 1 ^{er} juillet 2006 jusqu'au 31 décembre 2006. La tutelle est tournante avec le ministère de l'emploi et le ministère de la santé. Le nouveau décret du 10/6/2006 vient pas modifier cette situation.

Quelques particularités existent :

- Pour l'AFSSET, la tutelle est partagée et tournante entre le MEDD, le ministère de la santé et le ministère chargé de l'emploi. Le mode de fonctionnement de la tutelle fait l'objet d'un accord tacite entre les trois ministères et n'est pas formalisé.
- Pour l'ONCFS, le commissaire du gouvernement est le DNP, mais le DGFAR du ministère de l'agriculture est son suppléant en cas d'empêchement. Il est important de noter que le ministère de l'agriculture ne finance aucunement l'ONCFS. Néanmoins, lors des derniers conseils d'administration, le DNP a toujours été commissaire du gouvernement.

6.1.2.6 Les contrôles

Il s'agit des audits et inspections. Ils sont de deux ordres: les contrôles effectués par la cour des comptes et les inspections périodiques (ou sur cas particulier), telles que l'IGE les pratique.

La question principale est ici celle de la suite donnée aux rapports d'inspections. Force est de reconnaître que, en l'espèce, la situation n'est pas complètement satisfaisante. Il appartient bien sûr à l'autorité de tutelle et à l'établissement de décider quelles suites ils comptent donner aux recommandations, mais un dispositif, même léger, de remontées d'informations sur ce point serait le bienvenu.

6.1.3 Le cas de certains établissements publics

Il ne s'agit pas ici de faire une revue exhaustive de tous les opérateurs. La cour des comptes et l'IGE³⁶ inspectent régulièrement les opérateurs. Procéder à une évaluation de ceux-ci serait donc ici un travail redondant, et dépassant nettement le cadre de la mission. En revanche, l'exploitation de ces rapports peut fournir certaines leçons plus générales. Dans ce but, le cas de certains établissements est présenté succinctement ci-dessous.

6.1.3.1 Les agences de l'eau et le CSP

Il s'agit évidemment d'un domaine important. Le pilotage des agences de l'eau par le MEDD s'exerce de diverses façons. Certaines sont réglementaires: approbation des programmes, tutelle. D'autres sont formalisées: contrats de programme, lettres de cadrage pour la préparation des programmes. Enfin, le directeur de l'eau réunit tous les mois l'ensemble des directeurs d'agences.

³⁶ 24 établissements publics ont été inspectés par l'IGE depuis 2001. Le BRGM devrait l'être dès cette fin d'année, et le 2^{ème} cycle des inspections va également débiter prochainement, avec une nouvelle inspection périodique de l'ADEME et de l'agence de l'eau RM-C.

Ceci dit, le projet de loi sur l'eau actuellement en cours d'examen au parlement doit moderniser le cadre législatif qui régit les agences et le CSP (appelé à devenir l'ONEMA). Sachant que ce texte a déjà été voté en deux lectures au Sénat et en une à l'Assemblée Nationale, sans que personne remette en cause l'existence, le nombre et la nature de ces établissements, il serait outrecuidant envers le législateur de prétendre exprimer maintenant un avis sur ce sujet. Il faut nécessairement attendre que la loi soit votée, que l'ONEMA soit créé et que la situation soit stabilisée pour faire une évaluation du nouveau dispositif. Ceci n'empêchera pas l'IGE de continuer ses inspections régulières des agences, et ne lui interdit pas de proposer des améliorations dans leur pilotage et leur gestion, si elle l'estime souhaitable.

6.1.3.2 Les parcs nationaux

La situation est assez similaire à celle des agences de l'eau: la loi sur les parcs nationaux a rénové leur cadre d'action en avril dernier. L'établissement public "Parcs nationaux de France" est encore en cours de création. Il est donc beaucoup trop tôt pour avoir un avis sur les effets de cette réforme.

6.1.3.3 L'ONCFS

Dans un rapport de 2002³⁷, l'IGE préconisait une fusion du CSP et de l'ONCFS dans un établissement unique. A l'époque, le gouvernement n'a pas retenu cette proposition.

Le contexte a bien entendu changé depuis et la création prévue de l'ONEMA modifie encore la donne. De même, les services déconcentrés de l'État connaissent également des évolutions majeures qui vont prendre plusieurs années avant de déboucher sur une situation complètement stabilisée (fusions DRIRE-DIREN et DDE-DDAF). Ainsi, si certaines des raisons de fond qui avaient conduit l'auteur à cette proposition (synergies entre les deux établissements, identité de statut des agents, masse critique, cohérence de l'organisation globale) demeurent sans doute, l'analyse demandera à être complètement reprise dans ce nouveau contexte, et dépassera sans doute le cadre limité de l'ONCFS et du CSP.

6.1.3.4 L'ADEME

L'importance de l'ADEME comme opérateur justifie que le présent rapport se réfère à la dernière inspection de suivi de l'ADEME, faite par l'IGE en 2003, en ce qu'elle met l'accent sur certains points de fond qui peuvent se rencontrer, mutatis mutandis, chez d'autres opérateurs. L'important ici n'est donc pas de pointer du doigt tel ou tel dysfonctionnement ou faiblesse de l'ADEME elle-même, mais de montrer à quels types de questions et de contraintes un tel établissement doit faire face.

Rappelons que l'ADEME doit faire l'objet d'une nouvelle inspection complète dans quelques mois, qui permettra de connaître l'évolution de la situation depuis 3 ans.

- *La liaison missions/fonctions/métiers, et l'adaptation aux crises*

L'ADEME nous a paru assez peu préparée à des remises en cause, pourtant probables sinon déjà actuelles, en matière de réorientation de ses activités à la suite de crises financières ou de changements importants de politiques publiques. La liaison entre les missions (processus de production, en terme de démarche qualité), les fonctions internes correspondantes (y compris expertise et soutien), et les métiers nécessaires, évalués qualitativement et quantitativement, justifierait une réflexion de fond, menée rapidement, si possible avec les tutelles. A défaut, l'ADEME et ses tutelles sont en situation d'absence totale de visibilité pour réagir à des contraintes fortes.

³⁷ Rapport IGE/02/026 du 4 décembre 2002: Outils institutionnels pour la gestion des espèces sauvages, Pierre Roussel.

- La clarification du "qui fait quoi": rôle de l'ADEME, subsidiaire de l'Etat ?

La déconcentration à l'ADEME d'une partie du rôle d'expertise interne de l'Etat, que ce soit sur l'aide à la définition de politiques publiques ou l'appui aux négociations internationales, nous a été présentée comme utile et efficace, aussi bien par les cadres de l'ADEME que par ceux de la DPPR. Faute de pouvoir apprécier ce que représente réellement cette activité, on ne peut que souhaiter qu'une certaine clarification soit apportée en la matière. Dire sans plus de précision que "l'Agence s'engage à ... développer une stratégie d'expertise au bénéfice de ses tutelles", comme le fait le contrat Etat-ADEME au §3.1.2 nous paraît peu compatible avec la gestion d'un EPIC, chargé de rendre des comptes sur un budget autonome, qui plus est en situation budgétaire tendue. Les difficultés relevées par ailleurs en matière de recherche et développement viennent peut-être aussi pour partie de cette ambiguïté: l'ADEME doit-elle "conduire un programme de recherche et développement" (logiquement, sur la base d'objectifs et d'enveloppes définies par l'Etat) ou "animer et coordonner la recherche", comme le dit le même contrat respectivement dans ses § 4.1.1 et 3.1.2 ? Ce choix, qui ne semble pas fait, a des incidences lourdes en matière d'organisation interne de l'activité de recherche, et même de choix des personnes.

- L'équilibre Etat/Régions/ADEME

Ce point (...) nous paraît capital. Les évolutions actuelles en matière de décentralisation, comme nos constats (...), nous conduisent à souligner la nécessité d'une réflexion sur la position des délégations régionales par rapport à leurs trois interlocuteurs institutionnels que sont:

- le siège de l'ADEME
- l'Etat, au niveau régional (préfet, SGAR, DRIRE, DIREN, ...)
- la Région

6.1.3.5 L'IRSN

La récente inspection de l'IRSN par l'IGE a mis en évidence certaines particularités qui résultent de ses multiples tutelles et de la mise en œuvre de la LOLF. C'est uniquement en tant qu'exemples de situations qui peuvent se rencontrer ailleurs qu'elles sont rapportées ici, sans que ceci constitue un quelconque jugement sur la gestion de cet établissement³⁸.

L'IRSN est placé sous la co-tutelle des cinq ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé. Les ministres chargés du travail, de la sécurité civile et bien sûr du budget ont par ailleurs un représentant au Conseil d'administration de l'établissement.

(...)

Bien qu'il soit le commissaire du gouvernement désigné, le DPPR n'est pas le donneur d'ordre principal de l'établissement.

(...)

La DGEMP, tutelle au titre du ministère chargé de l'industrie, n'est pas le réel donneur d'ordre au sein de ce ministère pour les missions centrales de l'IRSN.

C'est en effet la DGSNR qui est dans ce rôle, et l'exerce de façon explicite et ferme.

Ce dispositif (...) semble fonctionner de façon à peu près satisfaisante actuellement, grâce à la bonne volonté des personnes en place et à une tension financière qui reste modérée, au regard d'autres secteurs. Il n'en serait sans doute plus de même si des arbitrages budgétaires difficiles devaient être rendus, le cadre budgétaire peu cohérent prévu au titre de la LOLF (...) ne pouvant par ailleurs qu'accroître les difficultés, en masquant les

³⁸ Un tel jugement des établissements n'entraîne pas dans le champ de la mission (il ne s'agit pas d'un audit des établissements) et, en l'espèce, la mission n'a pas rencontré l'IRSN.

enjeux d'expertise dans un programme consacré à la recherche, lui-même intégré dans une mission interministérielle où il n'est pas prioritaire.

(...)

Aucun dysfonctionnement manifeste (par exemple, contradiction entre points de vue exprimés auprès de l'IRSN par des tutelles différentes) n'a cependant été signalé à la mission. Des réunions des tutelles, animées par la DPPR, ont lieu préalablement à chaque Conseil d'administration et permettent en tant que de besoin d'harmoniser les positions.

6.1.3.6 L'ONF

Le cas de l'ONF est celui d'un grand établissement public, soumis aux orientations de deux tutelles. Le rapport d'inspection conjoint IGE-CGGREF, établi début 2005, permet de pointer certains de ces problèmes. Ici aussi, ce sont les leçons générales que l'on peut en retirer qui justifie cette référence au cas de l'ONF.

La gouvernance de l'établissement présente des faiblesses réelles, liées à un exercice de la tutelle mal coordonné entre ministères concernés et qui s'exerce davantage sur les moyens que sur le pilotage, et à un rôle du conseil d'administration trop limité.

Opérateur essentiel de la mise en oeuvre des politiques publiques forestières et environnementales, l'ONF doit être piloté plus finement en redonnant aux tutelles et au conseil d'administration un rôle essentiel.

La participation de l'ONF à la mise en oeuvre des politiques environnementales s'est développée de manière très significative ces dernières années. Cependant, elle continue à être mal perçue tant par le MEDD que par le monde de la protection de la nature, et des insatisfactions se manifestent de part et d'autre.

Les sollicitations auxquelles l'ONF est soumis, très diverses, et toujours considérées comme prioritaires, sans toujours un financement assuré, font peser sur l'ONF une charge très importante, en contraintes de gestion pour la sauvegarde d'espèces ou d'espaces protégés.

6.1.4 Propositions concernant les établissements publics

De ce qui précède, trois orientations principales se dégagent:

- Poursuivre vigoureusement, de la part du MEDD, le travail d'animation des établissements publics qu'il a entrepris³⁹. La notion de service public de l'environnement, même si elle n'est pas juridiquement définie, a un sens et tous ses acteurs doivent s'en sentir pleinement membres et s'impliquer comme tels.
- Clarifier et dynamiser les tutelles. C'est une des composantes importantes de l'animation évoquées ci-dessus. Le cas des tutelles multiples est en l'espèce le plus apparent et doit faire l'objet de décisions claires, par exemple dans les cas de l'IRSN ou de l'IFREMER, mais aussi dans celui de l'ONF. La question de l'abandon d'une tutelle trop faible ou peu exercée ne doit pas être taboue⁴⁰.
- Engager une réflexion sur la rationalisation du nombre d'établissements publics sous tutelle du MEDD. Ces établissements mettent en oeuvre des politiques de l'environnement. Le nombre et la diversité des opérateurs (établissements publics,

³⁹ La généralisation des contrats d'objectifs, qui se poursuit avec une volonté affirmée de tous (MEDD et établissements) va évidemment dans ce sens. 15 établissements feront l'objet de tels contrats à la fin du premier trimestre 2007, auxquels il convient d'ajouter les 6 agences de l'eau qui sont déjà engagées par de contrats de programme. Il en va de même pour la coordination, en cours, des calendriers de communication et la mise en place de protocoles de communication, ainsi que sur le cadre type des bilans d'activité sur 5 ans que le MEDD prépare actuellement. Enfin, un cycle de réunions au moins trimestrielles avec l'ensemble des directeurs des établissements publics est en cours, pour renforcer leur sentiment d'appartenance au service public de l'environnement considéré comme un tout.

⁴⁰ Bien sûr, les tutelles multiples ne peuvent être traitées que de manière interministérielle avec les cotuteurs.

associations) produisent un système complexe. Cette proposition est une nouvelle étude en soi, dont le point de départ serait une analyse de ses missions en tant que porteur de politiques publiques, des moyens qu'il emploie pour les mettre en œuvre, et une cartographie exhaustive des missions des établissements publics. Dans ce cadre, la mise en évidence d'attributions multiples, redondantes ou problématiques (en cas d'interministérialité de la tutelle) doit être davantage étudiée, comme par exemple dans le champ de la sécurité sanitaire, l'exercice des missions de police de l'environnement (eau, pêche, chasse, parcs nationaux). D'autre part, le maillage territorial optimum des opérateurs est un sujet en soi: efficience des politiques menées et mutualisation des frais de fonctionnement, à l'instar du réseau des AASQA (cf. infra 6.2.2.1), raisonnement sur des échelles géographiques que pratiquent d'autres pays européens ou s'inspirant d'autres expériences (cf. les 6 bassins d'air de la Californie). Les opérateurs du service public de l'environnement peuvent être plus gros et contribuer à des missions plus transversales, sur tout l'ensemble de la chaîne de la valeur dont ils ont la charge. La nouvelle cartographie des opérateurs devrait permettre d'opérer en fonction des missions attribuées au MEDD et non en se calant sur son organigramme tel qu'il est. La rationalisation des modes de gestion de la tutelle serait alors un gain secondaire direct autour des questions suivantes:

- ✓ Comment s'assurer de la bonne mise en œuvre des orientations décidées au niveau central?
- ✓ Comment organiser la cohérence des informations révélées par les indicateurs?
- ✓ N'y a-t-il pas des modes de rationalisation de l'exercice de la police entre différents acteurs? On pensera ici à l'exemple de la police de la chasse et de la pêche, exercée toutes deux par les corps d'agents techniques de l'environnement et de techniciens de l'environnement.

Il s'agit là d'un choix stratégique majeur pour le MEDD, qui pourra éventuellement déboucher sur une organisation totalement refondue du service public de l'environnement. Une telle analyse déborde à l'évidence largement du cadre de ce rapport, et ne peut s'envisager que si le ministère a devant lui une assez longue période de stabilité.

- Ce qui précède n'interdit toutefois pas de réfléchir, selon les cas, à l'opportunité de rapprocher certains établissements, dont les synergies sont importantes et qui opèrent sur le même territoire⁴¹, qui peut être la France entière⁴². Il est aussi possible d'envisager la transformation d'un établissement public en service du MEDD. Cela s'est produit pour l'IFEN, mais l'opportunité de ce type d'opération doit s'analyser à travers les critères d'intérêt du recours à un établissement public (cf. supra 6.1.1).

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

⁴¹ Fusionner les parcs nationaux n'aurait ainsi pas un grand intérêt opérationnel, les territoires qu'ils gèrent ne se chevauchant pas. On notera d'ailleurs que, plutôt que de s'orienter dans cette voie, le législateur a préféré créer un établissement "chapeau": Parcs nationaux de France.

⁴² Force est quand même de constater que le nombre des établissements publics sous tutelle du MEDD est en augmentation, notamment par la volonté du législateur.

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 dénombrait 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.

La LOLF reconnaît 47 associations en tant qu'opérateur principal du MEDD : les 37 AASQA, le CEDRE, l'AFPCN, le CIDB, l'AFPS, le CITEPA, ARMINES, l'IFFORME, l'ANEMA, l'OIEau, le RNF.

En termes de gestion, le bureau des associations (BA), qui relève de la direction générale de l'administration, a pour mission la coordination de la politique de subvention aux associations de l'environnement.

Le périmètre d'action du BA n'intègre pas les associations "opérateurs" du MEDD, qui sont directement gérées par les directions techniques, ce qui est logique compte tenu de la nature technique et ciblée de leurs actions.

Dans le tableau ci-dessous, produit par le bureau des associations, les associations sont reliées à la direction ou au service qui accorde la subvention. Par ailleurs, les associations sont classées selon la nature de leur conventionnement avec le MEDD: associations opérateurs, associations sous conventions pluriannuelles avec engagement de l'État ou non, associations sous convention ou décision annuelle.

La synthèse suivante du financement des associations par le MEDD – administration centrale est un exercice établi à mi-année 2006.

RECAPITULATIF GENERAL DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS - Situation au 4 mai 2006	Nb d'associations subventionnées par la centrale	Nb d'absence de demande formulées par les associations	en % des demandes totales	Nb de propositions de subventions établies par les directions en date du 4/5/2006	en % des propositions totales	Montants proposés en 2006 (en €)	Montants versés en 2005 (en €)	Evolution des montants proposés / versés
Opérateurs et équivalents	14	14	100%	9	64%	4 415 150 €	6 070 465 €	-27%
conventions pluriannuelles en cours (avec engagement de l'Etat)	7	2	29%	0	0%	928 800 €	893 340 €	4%
Conventions pluriannuelles en cours (sans engagement de l'Etat)	13	8	62%	0	0%	1 306 642 €	1 587 718 €	-18%
Convention ou décision annuelle	63	28	44%	1	4%	4 978 879 €	4 021 003 €	24%
TOTAL	97	52	54%	10	19%	11 629 471 €	12 572 526 €	-8%
EVALUATION GLOBALE des DIRECTIONS au 4 mai 2006	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 assurées 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 2006 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 2006 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 centrale⁴³.
- Le degré de prévision budgétaire est faible⁴⁴: des associations sont subventionnées avant même que leurs besoins soient connus ou remontés (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 annuelles⁴⁵.
- 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 civile⁴⁶ à la mise en œuvre 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 souplesse⁴⁷ 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 des 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

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.

accorde. A ce titre, la pratique des conventions pluriannuelles d'objectifs doit être recommandée⁴⁸.

- Un dernier risque est celui du "mélange des genres". Il fut un temps où on parlait ouvertement, au ministère de l'environnement⁴⁹ "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.

6.2.2 Les associations "opérateurs" du MEDD

Le tableau ci-après en fournit une description sommaire de celles qui ont été examinées par la mission:

⁴⁸ A noter que le dernier rapport d'inspection de la cour des comptes sur l'office international de l'eau conclut dans le même sens.

⁴⁹ C'était en ce temps le nom officiel du MEDD.

	Sources juridiques (lois, décrets, circulaires, arrêtés)	Nomination des dirigeants	Composition du CA	Tutelles	Commissaire du gouvernement
CEDRE	Association loi 1901 dont les statuts sont déposés auprès de la préfecture du Finistère depuis sa création en 1979.	Le conseil d'administration élit un bureau (Président, vice présidents, secrétaire, trésorier) pour 2 ans et nomme un directeur.	Le conseil d'administration se compose de 3 groupes: 8 représentants de l'Etat, 7 représentants des organismes publics (IFREMER, Agence de l'eau Loire Bretagne...) et professionnels (industriels de la chimie...), 5 membres élus parmi les sociétaires. Le conseil stratégique réunit: 12 représentants de l'Etat, 6 représentants d'organismes impliqués dans la protection de l'environnement (dont INERIS, IFREMER, Agence de l'eau Loire Bretagne...), 4 représentants des industries pétrolières et chimiques.	Sans objet	Siège la DE pour le compte du MEDD au CA (directeur) et au Comité stratégique (bureau de la mer).
AASQA	La loi sur l'air du 30 décembre 1996 prévoit leur création, sous le contrôle de l'ADEME, et les décrets 98-360 et 98-361 du 6 mai 1998 ainsi que l'arrêté du 17 mars 2003 organisent les modalités de leur action.	Le conseil d'administration élit un bureau (Président, vice présidents, secrétaire, trésorier).	Chaque collège doit représenter au moins un cinquième du total: représentants de l'Etat (préfet, services techniques de la préfecture, services techniques régionaux (DRIRE, DIREN, DRASS, DRAF), ADEME (délégation régionale)); collectivités locales (région, département, communes); industriels; associations de consommateurs et de défense de l'environnement. Soit pour AIRPARIF 37 membres au CA.	Sans objet	Le préfet, sans être qualifié de commissaire du gouvernement, a la faculté de provoquer une nouvelle délibération de l'organe délibérant.

Les associations opérateurs du MEDD représentent environ 38% du montant des subventions accordées par l'administration centrale (hors subventions aux 37 AASQA), et plus de 70% si l'on intègre le financement des AASQA par le MEDD via les DRIRE, représentant en 2006 un montant de:

- 4,415 M€ hors AASQA
- 17,635 M€ en intégrant les AASQA

6.2.2.1 Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air

Le suivi des subventions des AASQA est géré par le bureau de la pollution atmosphérique à la DPPR. Ce bureau a également pour mission de coordonner avec l'ADEME les orientations et priorités technologiques en matière de surveillance de la qualité de l'air.

Le bureau de la pollution atmosphérique :

- s'adresse directement aux AASQA via une lettre de cadrage annuelle envoyée à mi année;
- centralise les demandes de subvention des AASQA qui sont d'abord adressées aux DRIRE (pour les subventions de fonctionnement);
- examine ces demandes de subvention puis délègue les crédits nécessaires aux DRIRE;
- impose un calendrier budgétaire standard aux AASQA, qui doivent transmettre leurs demandes de subvention et budgets primitifs 2007 pour le 10 juin 2006.

Ainsi, le bureau est en mesure d'exiger une rationalisation des moyens inter-régionaux lorsque cela est possible en réduisant certaines dotations de fonctionnement. Par ailleurs, depuis 2004, le nombre des AASQA sont passées de 40 à 37. ce mouvement se poursuit, sous l'impulsion et du MEDD et en accord avec les AASQA.

6.2.2.2 Le CEDRE

La création du CEDRE en 1979 a permis de répondre à une situation d'urgence, la forme associative étant plus facile à mettre en place à la suite des marées noires de la fin des années 1970.

La question du maintien du statut associatif du CEDRE⁵⁰ a fait l'objet de deux missions à la demande de la direction de l'eau: une en 1994 par le CGPC et l'inspection générale de l'administration, la seconde en 2002 par l'IGE. Les deux rapports ont conclu au maintien de statut associatif du CEDRE.

Toutefois, les statuts du CEDRE ont été modifiés en 2004 pour limiter les risques de gestion de fait: par exemple, aujourd'hui c'est le CA et non plus le ministre qui propose la nomination du directeur du CEDRE.

Pour ce qui est des moyens de pilotage du CEDRE par le MEDD, le ministère dispose d'une voix (celle du directeur de l'eau) au conseil d'administration. Cette voix était auparavant prépondérante mais cette particularité a été supprimée avec la réforme des statuts de l'association. On peut y ajouter celle du directeur de l'agence de l'eau Loire Bretagne et celle de l'IFREMER, qui siègent également au conseil d'administration, et dont les positions sont coordonnées avec celle du MEDD.

La préparation des CA passe par la tenue du comité stratégique dans le mois qui précède. Avant le CA de décembre, est envoyé le tableau des projets de la programmation pour l'année suivante à l'ensemble des membres, projets qui pourront être débattus en séance.

⁵⁰ Pour tenir compte des critiques sur la nature para-administrative de l'association et des risques qui en découlent.

Ce tableau fait apparaître les différents modes de financement envisagés (par acteur). En raison de l'absence régulière du représentant de l'agence judiciaire du trésor, c'est principalement le MEDD qui s'exprime sur les sujets budgétaires.

Les relations entre le MEDD et le CEDRE sont formalisées par une convention pluriannuelle d'objectifs fixant le montant annuel de la subvention (2 millions d'euros par an pour la convention 2005-2007⁵¹). Cette convention est préparée par le MEDD avant d'être signée par le CEDRE. Le versement de la dotation annuelle passe par l'envoi d'un état justificatif des dépenses engagées au ministère.

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. 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. 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 MEDD⁵³.
- 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

⁵¹ Le financement du CEDRE par l'État a fait l'objet, dans son principe comme dans son montant, d'un arbitrage interministériel en 1994, et confirmé depuis (mise à jour du montant).

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.

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.

6.3 Résumé des propositions concernant les opérateurs

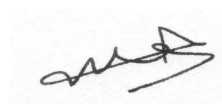
N°	Proposition	Déclinaison en actions
1	Concevoir des outils de pilotage homogènes	Recenser l'ensemble des indicateurs demandés aux opérateurs (établissements publics, associations agréées reconnues comme opérateurs du MEDD) et des tableaux de bord existants pour les tutelles institutionnelle, technique et de gestion.
		Proposer des modèles de tableau de bord et de rapportage (budgétaire, financier, RH) en lien avec l'outil opérationnel de pilotage au sein des directions métiers.
2	Renforcer la position du MEDD sur ses opérateurs	Conforter le processus d'arbitrage des priorités fixées aux opérateurs.
3	Favoriser des passerelles au sein du service public de l'environnement	Définir une stratégie de communication du MEDD à destination des opérateurs et en coordination avec leurs politiques de communication.
		Mutualiser et mettre à disposition les bonnes pratiques de pilotage des opérateurs au sein MEDD.
4	Disposer d'une vue d'ensemble de la politique de subvention aux associations de l'environnement	Renforcer, au bureau des associations, la capacité d'agréger les données relatives aux associations subventionnées par le MEDD, par les administrations déconcentrées et par les établissements publics, en veillant à bien distinguer les associations "opérateurs", qui font l'objet d'un pilotage de la part des directions techniques, et les associations "militantes", qui relèvent d'une autre logique.
		Définir, mettre en œuvre et former les acteurs en charge de l'instruction des dossiers de demande de subvention à une procédure d'attribution (définition de critères) et de suivi des attributions.
5	Engager une réflexion de fond sur les opérateurs du MEDD	Engager une réflexion sur la rationalisation du nombre d'associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.
		Évaluer l'efficience des politiques conduites par les établissements publics et associations agréées.
		Engager, le moment venu, une réflexion de fond sur l'organisation, le nombre et le périmètre des opérateurs.

7 Conclusions et résumé des propositions

Les propositions ont été explicitées en fin de chaque partie (cf. 5.3, 6.1.4 et 6.2.4). Si elles ne seront donc pas reprises en détail ici, il convient toutefois d'en rappeler les principales:

- Concernant les fonctions de soutien, il s'agit de l'engagement d'une démarche qualité, de préférence en vue d'une certification ISO, en commençant éventuellement par une opération pilote. En fait, cette démarche aura à terme vocation à s'étendre à l'ensemble des actions et des structures de l'administration centrale.
- Concernant les établissements publics, la question de la gouvernance doit être examinée en priorité, sous deux aspects: les tutelles (notamment le nombre et la coordination des tutelles multiples d'un même établissement) et la cartographie de établissements en fonction de leurs missions, de leurs territoires et de leurs moyens.
- Concernant les associations, il s'agira principalement d'améliorer la circulation des informations au sein du MEDD, de poursuivre et d'amplifier les bonnes pratiques de gouvernance (CPO), de réfléchir à la rationalisation et au nombre des associations "opérateur" et, bien sûr, de veiller à éviter les dérives.

Globalement, les pratiques administratives du MEDD ont nettement progressé au cours de ces dernières années. Beaucoup de dispositions opérationnelles d'amélioration de la gestion du ministère, notamment en ce qui concerne le pilotage des opérateurs⁵⁴, ont déjà été prises et commencent à porter leurs fruits. Ceci dit, à cause de sa jeunesse, de sa petite taille et de l'étendue du domaine qu'il couvre, la qualité des prestations administratives qu'il fournit est une condition indispensable de sa crédibilité auprès de ses interlocuteurs, en France comme au niveau européen. A ce titre, la dynamique de progrès qu'il a engagée⁵⁵ doit être poursuivie, mais il s'agit nécessairement d'un processus à long terme et d'un effort constant.



Pierre Roussel

⁵⁴ Par exemple, les contrats d'objectifs, la coordination de la communication, ou la "redynamisation" du bureau des associations.

⁵⁵ Le rattrapage total, intervenu au printemps dernier, du retard accumulé concernant la transposition des directives européennes doit à ce titre être salué.