

INTRODUCTION

Disons-le d'emblée : *Les subventions aux associations du ministère de l'Environnement (1974-1994)* ne constituent que la première étape d'une recherche de longue haleine sur la politique financière du ministère, et plus généralement de l'Etat, à l'égard du pôle associatif écologiste, son histoire, ses bénéficiaires, ses rationalités multiples, principales ou secondaires. Parvenus au terme du travail de recueil et de traitement de vingt années de données budgétaires, nous nous sommes en effet trouvés devant l'alternative suivante : soit publier, au plus vite, le produit de cette phase initiale de la recherche, essentiellement quantitative ; soit repousser à plus tard cette publication, après croisement et enrichissement des données chiffrées par des informations d'ordre qualitatif recueillies auprès des décideurs ou gestionnaires du ministère et des présidents ou adhérents d'associations.

Après réflexion, nous avons opté pour la première de ces solutions car il nous a semblé qu'une telle publication présentait, en dépit de ses limites intrinsèques, plusieurs intérêts majeurs :

- fournir à la communauté scientifique, aux autres chercheurs travaillant sur le sujet un matériau unique et abondant, jusqu'à présent jamais rassemblé sur une aussi longue période, qui pourrait venir éclairer leurs propres recherches ;
- donner aux responsables politiques et administratifs du ministère les moyens d'acquérir une vue d'ensemble, une perspective historique que leurs spécialisations ou leur ancrage sur le temps court de l'action publique leur interdisent ordinairement d'avoir ;
- apporter aux responsables d'associations, subventionnées ou pas, aux citoyens, contribuables ou non, qui s'intéressent au bon usage des deniers publics, une source d'information plus aisément accessible que les documents budgétaires bruts que nous avons dû compiler ;
- élaborer enfin, dans le cadre de notre propre recherche, un premier repérage des structures, inflexions, particularités de la politique de subvention du ministère aux associations et préciser, plus largement, les grandes lignes d'un questionnement qui nous servira de guide pour les phases ultérieures du travail.

Adressé ainsi aux acteurs, spécialistes ou non-spécialistes des politiques environnementales, le rapport que nous publions aujourd'hui se compose de deux volumes, d'importance inégale mais néanmoins complémentaires.

Le volume 1, d'un peu moins de cinquante pages, présente une série de tableaux et graphiques récapitulatifs, suivis ou précédés des commentaires qu'ils nous ont inspirés. On y trouvera d'abord des données sur l'évolution du montant global des subventions et du nombre d'associations soutenues, ainsi qu'un état annuel de la part que ces subventions ont occupée dans le budget total du ministère. Une liste des personnalités qui se sont vu confier, de la création du ministère à 1995, le portefeuille de l'Environnement, vient compléter cette première partie et permettre, à qui le souhaite, une lecture plus politique des chiffres. Dans la seconde, nous nous sommes plus spécialement penchés sur le problème de la répartition des masses budgétaires considérées : analyse de la part respective des dépenses ordinaires et des dépenses en capital, extraction ou calcul du montant minimal, maximal ou moyen des subventions, étude de la ventilation des bénéficiaires en fonction du montant des subventions ont donné, on le verra,

d'intéressants résultats permettant de mieux cerner les principaux caractères de la politique financière du ministère à l'égard des associations.

D'un peu plus de trois cents pages, le volume 2 rassemble lui les données budgétaires brutes, telles qu'elles sont régulièrement fournies aux parlementaires au travers d'un document publié une fois tous les deux ans en annexe au projet de loi de finances. Intitulé *Liste des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 ayant reçu directement sur le plan national au cours de 19... ou de 19... une subvention à quelque titre que ce soit*, ce rapport, - un "jaune" dans le jargon des spécialistes des finances publiques - recense, ministère par ministère, l'ensemble des subventions de l'Etat aux associations et constitue donc la meilleure source existante, la "bible", à n'en pas douter, en la matière. Nous l'avons donc adopté pour la constitution de notre série longue, tout en lui conférant une plus grande fiabilité et en lui apportant quelques améliorations formelles (homogénéisation de la présentation, vérification de l'ensemble des calculs, ajouts des sous-totaux manquants, correction des calculs erronés, des erreurs typographiques, etc.).

Aussi précieux soit-il, ce document présente pourtant un certain nombre de défauts, non négligeables, qui ont influé sur la constitution de la série, les conditions de sa présentation et de son interprétation. D'abord ce rapport ne recense les données afférentes à l'Environnement que depuis 1974 et laisse donc dans l'oubli les trois premières années du ministère, créé en 1971 ; compléter la série aurait bien sûr été envisageable mais nous avons préféré, pour des raisons de méthode autant que de moyens, ne pas nous lancer dans ce travail qui, selon toute probabilité, n'aurait d'ailleurs que peu changé les résultats d'ensemble. Par ailleurs, c'est seulement depuis 1985 que ce rapport dresse un état annuel des subventions, deux exercices budgétaires étant à partir de cette date rassemblés dans un seul et même document ; dans la décennie précédente, on ne dispose que d'une année sur deux (1974, 1976, 1978, 1980, 1982 et 1984), ce qui explique autant la composition formelle du volume 2 autour de 11 tableaux détaillés (6 de 1974 à 1984, 5 de 1985 à 1994) que les années manquantes des tableaux et graphiques récapitulatifs du volume 1¹. Enfin ce rapport, malgré son degré de détail, demeure de faible lisibilité ; en effet il ne fournit que trois types d'information : le chapitre budgétaire sur laquelle a été imputée la subvention, le montant de la subvention, l'intitulé du bénéficiaire direct. Aucune indication, hormis celle qu'on peut extrapoler du chapitre budgétaire d'imputation, n'est donc donnée sur l'objet même de la subvention, ce qui limite notablement les possibilités d'interprétation.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait trop recommander au lecteur de n'aborder les données et commentaires de synthèse qu'après avoir pris connaissance de ce second volume. Lus avec attention ou rapidement feuilletés, les tableaux détaillés représentent en effet la meilleure manière, en même temps que la plus plaisante, de pénétrer dans l'extraordinaire diversité de l'associationnisme écologique qui, depuis vingt ans, conditionne grandement les termes de l'action financière publique. Et, sans dévoiler vraiment le contenu des pages qui vont suivre, on peut d'ores et déjà soutenir que ce n'est pas de si tôt que disparaîtra cette interaction. Qui dit "nébuleuse écologiste ou environnementale" dit peut-être aussi forcément politique fluctuante, hésitante...

¹ Cette lacune, conjuguée au délai de deux ans requis pour la confection du document, permet également de comprendre pourquoi on ne dispose des données du ministère de l'Environnement qu'à partir de 1974, et non depuis sa création.