



HAL
open science

Les associations d'environnement partenaires privilégiés des pouvoirs publics : un paradoxe qui dynamise la gestion de l'environnement

Erika Flahault, Paulette Robic

► To cite this version:

Erika Flahault, Paulette Robic. Les associations d'environnement partenaires privilégiés des pouvoirs publics : un paradoxe qui dynamise la gestion de l'environnement . Annie Dussuet; Jean-Marc Lauzanas. L'économie sociale entre informel et formel. Paradoxes et innovations, Presses universitaires de Rennes, pp.183-198, 2007, Économie et société. halshs-00777029

HAL Id: halshs-00777029

<https://shs.hal.science/halshs-00777029>

Submitted on 16 Jan 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les associations d'environnement partenaires privilégiés des pouvoirs publics : un paradoxe qui dynamise la gestion de l'environnement

Érika FLAHAULT
Paulette ROBIC

Introduction

Les associations environnementales occupent une place à part au sein des associations à dimension revendicative en France. Alors que, de façon générale, ces dernières connaissent une baisse sensible de leurs effectifs au cours des vingt-cinq dernières années, les associations de nature et d'environnement échappent à ce phénomène d'érosion. Leurs effectifs restent toutefois modestes, puisqu'au début des années 2000, 3% des français adhèrent à une de ces associations.

Au sein même du champ des associations environnementales, on repère, schématiquement, deux orientations historiquement et socialement distinctes (Micoud, 2001) : D'une part les associations naturalistes préoccupées de la préservation de la nature et de son environnement. Issues des sociétés savantes du 19^{ème} siècle, elles fondent leur légitimité sur l'expertise scientifique et développent des stratégies de lobbying ; mais de nouvelles voies plus protestataires ont pu voir le jour dans les années 1970. D'autre part, les associations environnementalistes qui traitent de l'homme et son environnement se sont souvent constituées en réaction à un aménagement vécu comme une agression. Il est important de préciser que cette distinction est aujourd'hui beaucoup moins tranchée ; d'autant moins qu'on se situe à un niveau local.

Comme tous les mouvements sociaux, les associations d'environnement participent de l'expression et du traitement de problèmes d'intérêt général longtemps délaissés par le marché et les pouvoirs publics. L'histoire de la gestion institutionnelle de l'environnement en témoigne : depuis la prise en charge des accidents écologiques jusqu'à l'émergence des structures étatiques formelles et l'élaboration des politiques gouvernementales, les associations environnementales sont toujours présentes ; le plus souvent dans un rôle précurseur. En effet, ces dernières se développent dès la fin du 19^{ème} siècle, tandis que les premières structures d'administration de l'environnement mises en place par l'Etat datent de 1963 avec la fondation des Parcs Nationaux. Il faut encore attendre 1971 pour qu'un Ministère de l'environnement voie le jour, non sans difficultés. La présentation de cette institution et de ses modes de fonctionnement fera l'objet de notre première partie.

A travers l'exemple des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN)¹, nous tenterons ensuite de mettre en lumière le processus par lequel les associations naturalistes ont contribué et contribuent à l'évolution de la gestion de l'environnement. Nous verrons comment le passage d'une gestion informelle de l'environnement à une gestion formelle permet cette

¹ Pour des raisons de fluidité, nous emploierons dans le reste du chapitre le seul terme de « Conservatoires » pour désigner les Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels.

évolution au fil du temps ; et en quoi cette formalisation peut être synonyme d'innovation, mais aussi de paradoxes qui eux-mêmes engendrent des innovations. Les Conservatoires constituent en effet un terrain fertile pour voir à l'œuvre ces phénomènes de passage de l'informel au formel, et les analyser. Après une rapide présentation des statuts, missions et modes de fonctionnement de ces structures associatives spécialisées dans la gestion de sites naturels, nous détaillerons le processus de formalisation à travers les différentes dimensions qu'elle a pu prendre dans l'histoire des Conservatoires et les paradoxes qu'elle y a suscités. Enfin, nous concluons sur un examen des innovations sociales que ce processus a pu accompagner, voire provoquer, dans le cadre des Conservatoires, mais aussi plus largement des associations de nature et d'environnement.

1. Des associations au cœur de la politique publique d'environnement

Avant d'évoquer la situation des Conservatoires, un détour par le contexte institutionnel et politique de l'époque nous permettra de situer le cadre dans lequel ils ont émergé et se sont développés.

Lorsque le Ministère de l'environnement est créé en 1971 par Robert Poujade, il marque le passage d'une pratique sociale critique à une pratique étatique régulatrice de l'environnement (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Cette création répond à la demande sociale exprimée par les associations dès la fin du 19^{ème} siècle, mais plus pressante depuis les années 1960 (Lascoumes, 1999). Elle annonce le passage d'un mode de gestion informel de l'environnement à un mode de gestion formel, non seulement au niveau institutionnel, mais aussi au sein du monde associatif. Avant 1971, les associations d'environnement fonctionnaient uniquement sur la base du bénévolat, selon des formes et des règles multiples et souples. La création de différentes structures comme les Parcs Nationaux (1963), les Parcs Naturels Régionaux (1967), mais surtout le Ministère de l'environnement, s'accompagne de la mise en place de règles, de normes auxquelles les différents acteurs vont devoir se soumettre (Moison, 1997). La formalisation de la gestion de l'environnement, par la structure ministérielle en particulier, se traduit également par la répartition des tâches et des responsabilités (Mintzberg, 1982), indissociable d'une distribution des moyens.

Cette institutionnalisation de l'environnement a donné lieu à des controverses au sein de la classe politique et administrative pour des raisons d'intérêts divergents entre les corps d'État et les ministères (Équipement, Agriculture et Industrie). Tandis que ces derniers voulaient garder leurs prérogatives et leurs ressources respectives de type vertical, le « nouveau Ministère » souhaitait acquérir des compétences et des ressources de type transversal pour répondre à des enjeux environnementaux complexes. Dans ce climat de conflit, le Ministère de l'environnement s'est trouvé très faiblement doté, notamment en compétences, du fait de l'échec de la création d'un « corps d'État environnement » qui aurait développé une approche transversale.

Pour remplir les missions qui lui étaient dévolues, garantir sa survie et établir sa légitimité auprès des autres ministères comme de la société civile, ce « Ministère de l'impossible »² a dû se procurer à l'extérieur les compétences qui lui faisaient défaut en interne. Riches en ressources humaines et en compétences, les associations naturalistes ont été rapidement sollicitées, pour leur notoriété, mais avant tout pour leur expertise acquise au fil du temps. Leur réserve initiale a fait place à un partenariat de plus en plus étroit (Lascoumes, 1994). De ce partenariat est née une imbrication entre les associations et l'État qui a, simultanément,

² Expression employée par Robert Poujade lui-même.

renforcé la légitimité du Ministère de l'environnement et fait des associations un des pivots essentiels de la politique publique d'environnement.

Les associations ont donc très tôt contribué à formaliser la gestion de l'environnement. Ce qui a introduit deux innovations : une innovation de contenu, traduite dans la création du Ministère, et une innovation de processus qui se manifeste dans l'émergence d'un mode de gestion institutionnel de l'environnement ouvert, en partenariat avec les différents acteurs de la société.

Cette nouvelle forme de prise en charge de l'environnement par coopération a généré un double paradoxe au sein de l'ensemble du secteur associatif d'environnement et tout particulièrement au sein des associations naturalistes, les premières concernées par ce partenariat. D'une part ces dernières se sont trouvées confrontées au dilemme d'accepter de participer à la régulation institutionnelle de l'environnement tout en essayant de préserver leur autonomie. Des passerelles très serrées ont été créées avec des institutions publiques telles que les DIREN³, les DRIRE⁴ qui ont pu laisser craindre une « compromission » qui leur ôte toute capacité de contestation et les prive de leur rôle de catalyseur de nouveaux problèmes ressentis par les citoyens. Les associations ont donc eu à chercher un équilibre entre le désir de continuer d'être indépendantes et le désir de collaborer à la politique publique. D'autre part, en participant elles ont encore étoffé et renouvelé leurs compétences, et sont devenues quasiment incontournables pour l'Etat. De son côté, ce dernier, en sollicitant les associations pour pallier son manque de compétences n'a pas – ou peu – développé les siennes en interne. Cette situation a amené l'Etat à mettre en place un système de reconnaissance institutionnelle des associations qui lui paraissent les plus légitimes.

Si ces partenariats et ces paradoxes ont concerné en premier lieu les associations déjà bien implantées au moment de la création du Ministère, ils se sont réactualisés avec les associations nées ultérieurement. C'est le cas des Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels que nous allons évoquer à présent.

2. Les conservatoires régionaux d'espaces naturels

2.1 Des associations naturalistes...

Le premier Conservatoire voit le jour en Alsace en 1976, sous la forme d'une association loi 1901. Comme ce sera souvent le cas pour les créations qui suivront, il est constitué à l'initiative de naturalistes et d'associations actives localement. Les fondateurs partent d'un triple constat pour créer ce nouvel outil de protection et de gestion de l'environnement : le patrimoine naturel est généralement méconnu ; il est fragilisé, voire mis en péril, par les pratiques d'aménagement du territoire qui ignorent la problématique de la biodiversité ; et la politique publique en matière de gestion patrimoniale apparaît éclatée et peu ambitieuse, bien en deçà des enjeux identifiés par les naturalistes⁵. L'objectif des fondateurs est donc double. D'une part mettre leurs connaissances au service de structures qui agissent sur ces enjeux de patrimoine et de biodiversité. D'autre part contribuer à élaborer la commande publique.

De 1976 à 1994, 28 Conservatoires sont créés dans tout le pays à l'échelle régionale, parfois départementale, selon les dynamiques locales⁶. Ils gèrent aujourd'hui 1700 sites, représentant 74 000 hectares ; et emploient près de 450 salariés, aux côtés de milliers de bénévoles.

³ Directions régionales de l'environnement.

⁴ Directions Régionales de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement.

⁵ Une politique qui est à mettre en relation directe avec les caractéristiques du récent ministère de l'environnement (1971) évoquées plus haut.

⁶ Toutes les régions disposent d'un conservatoire à l'exception des Pays de la Loire, ainsi que 7 départements.

Comme toute structure associative, chaque Conservatoire est dirigé par un conseil d'administration dont les membres bénévoles sont élus. Ce dernier dicte la politique à suivre aux membres de l'association actifs sur le terrain : bénévoles dans les premiers temps d'existence des structures, rejoints dans un second temps par une équipe salariée. Mais le processus de prise de décision n'est pas ici entre les seules mains du conseil d'administration. Les Conservatoires se distinguent par l'existence d'une seconde instance, un conseil scientifique qui apporte aux élus un avis éclairé avant toute prise de décision.

Dès 1989, les 11 premiers Conservatoires se dotent d'une charte et d'une fédération⁷. Cette dernière, constituée dans une logique de service, se veut un outil de mutualisation de moyens du réseau des Conservatoires⁸.

2.1.1 ... aux missions bien définies

Ces structures associatives qui se définissent non comme militantes, mais comme engagées, ont centré leur action sur le maintien de la biodiversité. Toutefois, les missions des Conservatoires ont été l'objet d'un recentrage dans les dernières années afin d'affirmer leur spécificité dans le champ des structures gestionnaires d'espaces naturels⁹. Historiquement, les quatre volets de la mission des Conservatoires étaient les suivants : connaître par une approche scientifique, protéger par une approche foncière, gérer et valoriser les sites naturels remarquables distingués par les conseils scientifiques régionaux. Dans cette logique, la structure Conservatoire jouait un rôle de maître d'ouvrage en proposant aux acteurs locaux concernés un projet « clef en mains » pour chaque site. Aujourd'hui, l'accent est mis sur les partenariats, l'implantation territoriale et la compréhension de l'évolution des territoires avec leurs acteurs. Le rôle joué par les Conservatoires s'apparente alors davantage à celui d'assistant à la maîtrise d'ouvrage, d'« assembleur », d'accompagnateur dans une démarche globale et concertée où la structure Conservatoire n'est plus la seule active¹⁰.

Une autre évolution porte les Conservatoires à développer des activités d'éducation et de sensibilisation à l'environnement pour des publics tant familiaux que scolaires¹¹. Ceci tend à les rapprocher des associations environnementalistes, avec lesquelles elles développent par ailleurs des collaborations plus ou moins importantes selon le territoire considéré.

Qu'il s'agisse des missions centrales d'accompagnement à la gestion de sites, ou de celles, plus marginales, de sensibilisation aux questions environnementales, la notion de durée, de pérennisation est fortement ancrée dans l'action des Conservatoires. Ainsi, afin d'inscrire leur action dans la durée, se sont-ils dotés de moyens spécifiques tels que la maîtrise foncière (acquisition) et la maîtrise d'usage, par convention de gestion ou location ; privilégiant dans ce dernier cas le recours aux baux emphytéotiques¹². Le temps est également un élément clef pour emporter l'adhésion des différents partenaires. Il s'agit par exemple de prendre le temps de convaincre les élus du bien fondé et de l'utilité de l'action du Conservatoire en leur proposant des réalisations concrètes par étapes¹³ ; mais aussi de laisser jouer le « bouche à oreille » entre élus politiques ou professionnels, qui peuvent ensuite être demandeurs d'une

⁷ Espaces Naturels de France, fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels.

⁸ La fédération a connu une « dérive gestionnaire » dans les années 1990 que nous évoquerons plus loin.

⁹ Rappelons que les autres structures gestionnaires d'espaces naturels sont, par ordre chronologique d'apparition sur la scène de l'environnement : les Parcs Nationaux (1963), les Parcs Naturels Régionaux (1967), le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (1975), les Réserves Naturelles (1976).

¹⁰ Il est important de noter que ce recentrage ne va pas sans provoquer des perturbations au sein des conservatoires dont certains se sentent dépossédés de leurs fonctions.

¹¹ Un bon exemple en est donné par le développement d'une action nationale initiée et gérée par le réseau des conservatoires depuis 1994 intitulée « fréquence grenouille ».

¹² Un bail emphytéotique est un bail de longue durée (18 à 99 ans) qui confère au preneur un droit réel, susceptible d'hypothèque.

intervention du Conservatoire local. En effet, le principe même de fonctionnement des Conservatoires, fondé sur une approche globale et concertée, implique qu'ils s'inscrivent dans le long terme.

2.1.2 Partenaires des pouvoirs publics

Fondés sur une lacune des pouvoirs publics, mais pas sur un rejet de l'Etat, les Conservatoires ont vocation à en devenir un partenaire privilégié. Ce partenariat s'exprime d'abord dans les financements publics dont bénéficient les Conservatoires et la fédération. Si les premiers, reçoivent essentiellement des subventions des collectivités locales et territoriales, et dans des proportions très variables, les financements de la fédération émanent à 95% de fonds publics¹⁴. Le partenariat avec les pouvoirs publics s'exprime d'autre part à travers de multiples délégations de maîtrise d'ouvrage, à travers la présence des représentants de la fédération et des structures locales dans les commissions environnement aux différents échelons de décision politique, ou encore à travers les signes de reconnaissance institutionnelle que sont l'attribution de labels ou d'agrèments¹⁵.

2.2 Une formalisation rapide et poussée

Pour mener à bien leurs missions, les Conservatoires sont rapidement rentrés dans un processus de formalisation qui touche aussi bien à la définition et à la répartition des tâches et des responsabilités¹⁶ qu'à la gestion des relations avec leur environnement social. Les Conservatoires, tels qu'on peut les appréhender aujourd'hui, apparaissent comme des structures très formalisées, comparativement à la majorité des associations de nature et d'environnement. Cette forme institutionnalisée est l'aboutissement (toujours évolutif) d'un processus qui a été relativement rapide puisque les structures les plus anciennes ont à peine 30 ans.

Cette formalisation répond à des sollicitations extérieures de différents ordres. Il s'agit de se conformer aux attentes des organismes d'Etat ou européens pourvoyeurs de subventions. Il s'agit également d'apparaître crédible auprès des partenaires locaux avec lesquels les actions seront mises en place sur le terrain. Il s'agit encore de répondre aux exigences d'un groupement d'intérêt public que le réseau souhaite à toute force intégrer¹⁷. Il s'agit enfin de prévenir les conséquences des changements survenus ces dernières années dans les politiques publiques, notamment la décentralisation et le gel des subventions au milieu associatif.

Toutefois, ce processus s'inscrit dans un système de valeurs qui fait que certaines options – « la tentation de l'argent facile » – sont écartées, non sans débats au sein du réseau. C'est ainsi que le recours aux emplois jeunes est mesuré, dans une perspective de pérennisation et de « croissance maîtrisée ». C'est aussi la raison pour laquelle le sponsoring est refusé : la conviction selon laquelle le projet « d'intérêt collectif » défendu par les Conservatoires doit être financé par des fonds publics plutôt que privés prévaut¹⁸. Enfin, le réseau des

¹³ Par exemple une première étape peut consister à proposer la création d'un sentier pédagogique et l'élaboration d'un plan de gestion dans le cadre d'une convention de trois ans. Dans un second temps, une convention de plus longue durée (9 ou 18 ans) est proposée pour mettre en œuvre ce plan de gestion.

¹⁴ 60% du Ministère de l'écologie, 35% des collectivités pour la gestion du Plan Loire Grandeur Nature et du Pôle Tourbière. Les 5% restants correspondent au montant des cotisations versées par chacun des conservatoires à la fédération.

¹⁵ Seuls certains conservatoires sont agréés par le ministère de l'environnement, le réseau, représenté par la fédération s'est vu refuser cette reconnaissance.

¹⁶ Tant à l'intérieur de chacun des Conservatoires qu'entre les différentes structures lorsqu'elles coexistent sur un même territoire régional, ou entre Conservatoires et fédération.

¹⁷ Le Gip ATEN dont il sera question plus en détails ultérieurement.

¹⁸ Ce qui n'empêche pas les Conservatoires de travailler avec les entreprises (publiques ou privées) sur le terrain, lorsqu'elles sont impliquées dans la gestion d'un site.

Conservatoires ne franchise pas comme d'autres grandes organisations environnementales peuvent le faire (ex LPO). Il a fait le choix d'un fonctionnement ascendant qui implique que la fédération réponde aux besoins des associations locales et n'ait pas vocation à susciter ou organiser la création d'un nouveau Conservatoire. Au-delà de l'attachement à des valeurs, ces orientations manifestent également le besoin du réseau des Conservatoires d'affirmer sa spécificité, tant vis-à-vis des autres structures gestionnaires d'espaces naturels que des grandes associations environnementales.

Ainsi, des associations isolées sur leur territoire régional (ou départemental), principalement dotées en compétences naturalistes, et comptant sur la seule main d'œuvre bénévole deviennent, en quelques années, des structures incontournables des politiques environnementales. On retrouve là le modèle évoqué plus haut à propos de la mise en œuvre des missions du ministère Cette formalisation passe par différentes étapes qui ne se succèdent pas nécessairement de façon linéaire dans toutes les structures mais peuvent au contraire coexister. Les quatre étapes principales sur lesquelles nous allons porter notre attention sont : le fonctionnement en réseau, la standardisation des règles de gestion et de fonctionnement, l'institutionnalisation et la salarisation.

2.2.1 Fonctionnement en réseau

Le fonctionnement en réseau est présent dans la dynamique des Conservatoires dès l'origine, de façon informelle. Il se manifeste notamment dans le mode de création même de ces nouvelles structures. D'une part dans le fait que les initiateurs des associations sont généralement des personnalités scientifiques et des représentants d'associations de protection de la nature qui travaillaient déjà ensemble localement. D'autre part dans le soutien apporté, dès le départ, aux groupes locaux en constitution par l'un des principaux initiateurs des Conservatoires en France, d'abord président de l'un des premiers Conservatoires français (Lorraine) puis président de la fédération ENF.

Mais rapidement, ce mode de fonctionnement se développe, s'étend à d'autres niveaux et se structure :

Le *réseau des Conservatoires* se structure par la création, en 1989 et à partir des 11 premiers Conservatoires, d'une fédération destinée à assurer plusieurs fonctions bien définies. Elle constitue un lieu d'échange formel entre les différentes structures ; elle assure un rôle d'information et de formation des personnels tant bénévoles que salariés des Conservatoires ; elle offre des compétences en matière de gestion de programmes sur lesquelles les structures locales peuvent s'appuyer ; enfin elle est le porte-parole de l'ensemble du réseau auprès des partenaires institutionnels, notamment en termes d'action législative (propositions de réformes et amendements). Si au cours de ses 15 années d'existence, certaines fonctions ont, par périodes, prévalu sur d'autres, la logique de service qui implique la mise en œuvre de l'ensemble de ces missions semble l'emporter aujourd'hui.

A l'intérieur de ce réseau, un autre niveau de structuration se fait jour. Si la dimension territoriale de base reste la région, il existe quelques conservatoires départementaux, qui ont souvent préexisté à la création de la structure régionale et ont continué d'exister à son côté par la suite. Dans ce cas, une convention précise la concertation entre les deux associations¹⁹ et les règles d'acquisition et de gestion des sites.

Le *réseau des associations de nature et d'environnement*, au-delà de la phase de constitution des Conservatoires se développe et se structure également. Les partenariats y sont nombreux, aussi bien avec les grandes organisations ayant pignon sur rue, telles que la LPO, qu'avec de

¹⁹ Ou plus dans le cas de la région Rhône-Alpes qui compte trois Conservatoires départementaux en Haute-Savoie, Savoie et Isère.

petites associations rencontrant davantage de difficultés à faire entendre leur voix en raison d'une logique plus militante, voire d'un passé conflictuel avec les pouvoirs publics. Dans des dynamiques et des configurations chaque fois différentes, les Conservatoires travaillent avec ces partenaires privilégiés, leur confiant éventuellement la gestion de sites localisés sur leur territoire d'action. Enfin, à un niveau plus global, le réseau des Conservatoires adhère à la fédération nationale des associations de nature et d'environnement, France Nature Environnement (FNE), qui fédère plus de 3000 organisations.

Le *réseau des structures gestionnaires d'espaces naturels*, concrétisé dans le Groupement d'intérêt public Atelier Technique des Espaces Naturels (Gip ATEN²⁰), est le plus récent dans sa forme structurée. Fondé sur le principe de la mutualisation des moyens et des compétences il se donne 4 missions : Rassembler, structurer et diffuser les connaissances et méthodologies en matière de gestion durable des espaces naturels ; Développer des outils de planification et d'évaluation ; Contribuer à l'émergence et à la reconnaissance d'une filière professionnelle ; Favoriser les échanges à l'échelle internationale. La première tentative des Conservatoires pour intégrer ce réseau technique s'est soldée par un échec en 1999. Le nouveau dossier présenté en 2003 a connu une issue plus heureuse. Enfin, La fédération siège au conseil d'administration de partenaires nationaux (Fédération des gestionnaires de site du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, Fédération nationale des Parcs Naturels Régionaux, Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier rural, Syndicat national des organisations gestionnaires d'activités éducatives et culturelles) et européens (Fédération Eurosites)

Cette dimension de la formalisation conduit à un paradoxe qu'on pourrait nommer le **paradoxe de la décentralisation**. En effet, alors même que les Conservatoires sont des structures par définition territorialisées, qui se sont toujours créées sur des dynamiques de terrain et n'ont commencé à se regrouper que 13 ans après la création de la première structure²¹, les différentes phases de décentralisation qui affectent l'ensemble du monde associatif se traduisent plutôt, pour eux, par un mouvement d'homogénéisation, de structuration des réseaux, de mise en cohérence d'ensemble, de recherche et d'établissement de fonctionnements communs, tant au sein du réseau national des Conservatoires qu'avec les autres organisations gestionnaires d'espaces naturels.

2.2.2 Standardisation des règles de gestion

La formalisation par la structuration des réseaux s'accompagne d'une standardisation des règles de gestion et d'organisation des Conservatoires.

Au niveau de l'organisation générale, les Conservatoires ont, dès l'abord, érigé en règle commune le principe d'une double instance de décision scientifique et politique. Si le conseil d'administration reste l'organe de la décision politique, le rôle du *conseil scientifique* n'en est pas moins réel. Quels que soient leur ancienneté ou leur échelon territorial, tous les Conservatoires sont pourvus d'un conseil scientifique fourni et actif. Dès 1989, dans le même mouvement que celui qui présidera à leur constitution en fédération, les premières structures se dotent d'une « *Charte des Conservatoires* »²². Celle-ci établit les objectifs communs et les missions des Conservatoires ; elle rappelle également sur quels principes se fonde leur action :

²⁰ Le GIP Aten est l'Atelier Technique des Espaces Naturels, un groupement d'Intérêt Public créé en 1997. Il regroupe des acteurs publics (Ministère de l'écologie et du développement durable, Parcs Nationaux, Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres), associatifs (Réserves naturelles de France, Parcs Naturels Régionaux, Conservatoires d'espaces naturels) et privés (Station biologique de la tour du Valat).

²¹ Il n'est sans doute pas anodin que le siège de la fédération de situe en province, Orléans, et non à Paris comme c'est souvent le cas.

²² La Charte des Conservatoires constitue la première étape de la création de la fédération.

« l'action des Conservatoires est fondée sur la négociation, la concertation et le partenariat public ou privé ». Cette première charte, actualisée en 2003 dans le cadre des grands bouleversements suscités par la deuxième loi de décentralisation et par la baisse des subventions, est suivie d'une « *Charte des conservateurs* ». Cette dernière précise et encadre les droits et devoirs des conservateurs bénévoles qui prennent en charge la surveillance ou la gestion d'un site proche de leur domicile.

En ce qui concerne l'administration quotidienne des structures, la standardisation est aussi de règle, même si elle apparaît plus récente et moins avancée sur certains points. Si la gestion de la fédération apparaît d'emblée proche de celle de n'importe quelle entreprise prestataire de services, il n'en est pas forcément de même pour tous les Conservatoires. Sous l'impulsion de la fédération, le mouvement est toutefois engagé, quels que soient les grincements de dents qu'il ait pu provoquer. On peut citer à titre d'exemples : la normalisation des services comptables, qui avaient pu jusque là être tenus par des bénévoles (ou d'anciens bénévoles) non formés à la comptabilité ; la rationalisation des procédures de recrutement (par ouverture du recrutement sur l'extérieur, établissement de fiches de poste...) ; l'harmonisation du traitement des salariés par l'intégration de la convention collective de l'animation en 2003 et la présence de délégués du personnel dans chaque structure ; le souci de transparence vis-à-vis des salariés matérialisé dans leur accès aux documents de gestion ; enfin, la formation de l'ensemble des cadres à la gestion des ressources humaines.

La grande dépendance financière dans laquelle se trouvaient nombre d'associations d'environnement en général et naturalistes en particulier au moment de la loi de décentralisation de 1982 puis de 2003 les a encouragées, voire obligées, à mettre en place des pratiques de gestion d'entreprise : obligation de trouver des financements qui soient autres que ceux de l'Etat sachant que les régions ne disposent pas des mêmes moyens que l'Etat ; mise en place de pratiques de gestion d'entreprise ; budget, contrôle budgétaire, audit, calcul de coût... Une trop grande dépendance financière a parfois été l'occasion de bouleverser les pratiques de gestion et de réfléchir sur la ou les missions de l'association, sur la nécessité parfois de se recentrer sur son métier d'origine sous peine de perdre toute crédibilité.

2.2.3 Institutionnalisation

Au fil des ans et de leur action, les Conservatoires ont acquis une reconnaissance institutionnelle qui ne va pas sans paradoxes. Dès le début des années 80, un certain nombre de Conservatoires inscrivent leur action dans le cadre des Contrats Plan Etat Région (CPER). Ils signent des conventions de gestion avec de grandes entreprises publiques comme GDF, et avec des collectivités locales. Individuellement ou par le truchement de leur fédération, ils se voient confier des délégations de missions de service public : documents d'objectif Natura 2000, Programmes « Life-Nature », ou encore l'animation du volet Loire-Nature du Plan Loire Grandeur Nature qui réunit, depuis 1994 et après un long conflit entre aménageurs et associations, les différents acteurs afin de concilier développement économique et protection de l'environnement sur l'ensemble du bassin de la Loire.

La reconnaissance institutionnelle passe aussi par l'attribution de labels et d'agréments dont les Conservatoires peuvent se prévaloir. C'est le cas du label « Paysages de reconquête », accordé par le Ministère de l'écologie et du développement durable depuis 1992. Plus convoités encore, l'agrément du Ministère et la reconnaissance d'utilité publique sont octroyés à certains Conservatoires. En revanche, la fédération s'est vue refuser l'agrément pour l'ensemble du réseau.

Enfin, l'institutionnalisation se manifeste par la reconnaissance des responsables des Conservatoires comme des partenaires consultés et médiatisés, qui se traduit par leur présence

dans de nombreuses commissions environnement, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale.

Cette institutionnalisation conduit à des paradoxes qui peuvent amener les structures à changer d'orientation ou encore à passer des seuils qui les engagent dans des actions d'une dimension nouvelle, voire même d'une nature nouvelle.

Le premier cas de figure est illustré par ce que nous nommerons le **paradoxe de la bureaucratisation**. Il a pris forme au sein de la fédération peu de temps après sa constitution. Dans un double souci de trouver des financements propres et d'épauler les Conservatoires qui souhaitaient monter des projets européens, la fédération s'est constituée une expertise dans le domaine de la gestion des gros projets communautaires. Très vite, elle s'est exclusivement consacrée à la gestion de ces projets qui la faisaient vivre, abandonnant, faute de temps et de moyens humains adaptés, ses autres missions. La logique gestionnaire prenait le pas sur la logique de service. La tension entre les valeurs de fédéralisme attachées à la création de la fédération et la pente « bureaucratique » dans laquelle elle s'était engagée a alimenté d'intenses et longs débats au sein du réseau. Ces débats de fond sur les missions et l'origine des financements de la fédération ont conduit à un recadrage dans le sens des valeurs premières. La fédération a renoncé aux fonds communautaires pour se recentrer sur ses missions de service aux Conservatoires, jugeant légitime de solliciter des financements publics nationaux pour remplir ses missions d'intérêt collectif.

Le second paradoxe, et non des moindres, pourrait s'appeler le **paradoxe de la réussite**. Il pose la question récurrente du cycle de vie des associations et de l'utilité, voire de la légitimité, de leur pérennité lorsque leurs buts sont atteints. Les objectifs des Conservatoires peuvent se résumer en trois points : développer la connaissance du patrimoine naturel, favoriser la prise de conscience des risques inhérents à la diminution de la biodiversité et susciter l'élaboration d'une politique publique volontariste en matière de gestion patrimoniale des espaces naturels. L'appropriation par la puissance publique de la nécessité d'agir sur ces questions, ainsi que l'institutionnalisation des Conservatoires, amènent certains dirigeants à s'interroger sur le sens à donner à leur action. Les Conservatoires ont participé à la mise à jour de ces besoins, ils ont formalisé les questions, les procédures et les métiers ; aujourd'hui, ils se demandent si la suite logique, après avoir contribué à la prise de conscience des pouvoirs publics, à la détermination de politiques publiques, ne serait pas de rendre à l'Etat (ou aux collectivités) cette mission de service public qu'ils ont assurée pendant un temps de latence, mais qui de fait reviendrait à l'Etat. Cette question du transfert d'activité vers la puissance publique se pose avec d'autant plus d'acuité que les Conservatoires peinent à se distinguer des Réserves Naturelles.

2.2.4 Salarisation

Enfin, la quatrième dimension de la formalisation que nous évoquerons a trait à la salarisation. Initialement fondés sur des compétences bénévoles scientifiques et naturalistes, les Conservatoires ont assez vite recours à l'emploi salarié. Dans un premier temps, ils puisent dans le vivier des bénévoles pour recruter les gestionnaires de site aussi bien que les gestionnaires de l'association. L'arrivée des salariés, quels qu'ils soient, marque un premier pas dans le processus de formalisation. Il peut être suivi – ou plus rarement précédé – par l'accueil de stagiaires. A partir d'une certaine importance de la structure, un effet de seuil se fait sentir : les compétences bénévoles internes ne suffisent plus, le recrutement à l'extérieur s'impose. Dans ce cas, l'effectif des stagiaires peut représenter une alternative intéressante au recrutement par les voies classiques. Il ne dispense toutefois pas de l'élaboration d'un mode de recrutement « raisonné ».

Le processus de formalisation par le recours à l'emploi salarié se traduit aussi dans les statuts offerts aux salariés. Certains moments sociaux sont des moments privilégiés de formalisation. La création des emplois jeunes a constitué un de ces moments dans les associations de nature et d'environnement, où elle a souvent offert l'opportunité d'embaucher un premier permanent, ou d'étoffer les équipes. A mi chemin entre les associations qui s'engouffrent dans le dispositif, sans toujours se préoccuper de la pérennisation, et celles qui le rejettent, craignant qu'il leur fasse perdre en indépendance, le réseau des Conservatoires a créé une centaine de postes à la faveur de ce dispositif. En revanche, la sortie du dispositif, en 2003, semble avoir provoqué peu de changements. La pérennisation des emplois jeunes, le recours aux CDI plutôt qu'aux CDD, aux temps pleins plutôt qu'aux temps partiels (lorsqu'ils ne sont pas souhaités) peuvent aussi apparaître comme des indicateurs de formalisation en accord avec les valeurs du monde associatif.

Enfin, dans une phase ultérieure, la formalisation peut s'attacher à l'attention accordée à la formation des salariés, et à leur mobilité, autour de la question centrale de la transférabilité des compétences. Elle se manifeste encore dans le réseau des Conservatoires par l'intégration de la convention collective de l'animation qui permet d'harmoniser les situations et les conditions. Et par la prise de conscience de la nécessité de former les encadrants à la gestion des ressources humaines.

Là encore un paradoxe se fait jour, le **paradoxe des dirigeants bénévoles**. Lorsque les salariés sont de vrais professionnels, formés et compétents, le travail de préparation des dossiers qu'ils présentent au Conseil d'administration pour les prises de décision, devient à ce point technique et élaboré que se pose la question de l'utilité de ces instances décisionnelles. Les Conseils scientifique et d'administration ont une place réellement importante dans les valeurs associatives. Mais lorsque la compétence passe du côté des salariés, ne risquent-ils pas de devenir de simples chambres d'enregistrement des décisions préparées par ces derniers ? Ce paradoxe renvoie au paradoxe de la réussite dans la mesure où il repose la question de l'utilité ou de la légitimité des fonctionnements associatifs au-delà d'un certain seuil de formalisation.

2.3 Formalisation et paradoxes conduisant à des innovations

Les fonctions remplies par les Conservatoires ne sont pas nouvelles en soi ; ou en tout cas ils ne les développent pas seuls de leur côté. A la même période sont mises en place et développées les Réserves Naturelles qui, sous un statut différent, remplissent les mêmes missions de gestion de sites d'intérêt patrimonial. Toutefois l'action des Conservatoires, le processus de formalisation dans lequel ils sont engagés, ainsi que les paradoxes qui ne manquent pas d'en découler conduisent à des innovations sociales, sanctionnées positivement par les partenaires.

Ainsi, aux côtés d'autres organisations environnementales, ont-ils contribué à la **formalisation de la commande publique**. Cette commande apparaît aujourd'hui plus précise et plus réaliste, même si les propos politiques tenus par les dirigeants à l'étranger sont encore en décalage avec les actions engagées par les pouvoirs publics au niveau national. La décentralisation provoque à son tour un certain nombre d'incertitudes sur les attributions des différents niveaux de décision (Etat, région, département, communauté de communes, commune), mais la puissance publique a clairement et irréversiblement pris acte de la nécessité d'agir.

La deuxième innovation sociale porte sur la démarche adoptée et développée par les Conservatoires ; **démarche globale de concertation** visant à trouver les moyens d'associer durablement des partenaires très différents qui n'ont pas les mêmes intérêts. Pour se faire,

l'idée de partir d'un site, pour déterminer les enjeux afférents et y établir un plan de gestion concertée, présente dès le début des Conservatoires, n'a fait que se renforcer sous la double pression des résultats positifs et du souci de se distinguer des autres structures gestionnaires. Les Conservatoires s'entourent de multiples partenaires avec la préoccupation d'éviter la confrontation et de mener des actions à long terme. L'innovation porte d'une part sur le volet concertation qui est fondamental, d'autre part sur le volet « gestion globale ». Loin des pratiques premières des associations naturalistes qui tendent à confisquer l'espace naturel pour mieux le protéger, les Conservatoires ancrent leur action sur la participation de tous les acteurs concernés à un titre ou à un autre par l'espace naturel afin d'en définir, conjointement, les modalités d'usage au mieux des intérêts de chacun et du maintien de la biodiversité du site. Les acteurs locaux (propriétaires, agriculteurs, riverains, usagers, conseil municipal...), les partenaires extérieurs, institutionnels ou non (Etat, collectivités territoriales, établissements publics, associations, organisations professionnelles agricoles, bureaux d'études...) et les scientifiques (en associations, chercheurs, muséums, conservatoires botaniques..) sont invités à présenter leur point de vue ; tous les avis sont convoqués pour parvenir à un plan de gestion accepté par tous et donc susceptible d'être durable.

Enfin, la dernière innovation a trait à la **professionnalisation**. Au-delà de la salarisation, la professionnalisation évoque « le processus par lequel un métier ordinaire, une “ occupation ”, parvient à obtenir un statut légal de “ profession ” propre à garantir aux membres de la profession nombre d'avantages dont, notamment, le monopole de l'exercice et le contrôle du droit d'entrée dans la profession » (Loirand, 2003). S'il n'est pas abouti, le processus est en marche pour les métiers de la gestion des sites d'intérêt patrimonial. Ce processus passe par la réalisation d'un référentiel métier qui définit les métiers, les missions, les responsabilités, l'autonomie, et les compétences initiales. Il passe également par la réflexion commune à tous les organismes gestionnaires de site pour établir des passerelles entre leurs différents référentiels et parvenir à des référentiels communs. On mesure là l'enjeu que représentait pour les Conservatoires l'intégration du Gip ATEN dont l'une des missions consiste justement à « contribuer à l'émergence et à la reconnaissance d'une filière professionnelle ». L'objectif à court terme étant de faire entrer ces métiers dans le ROME, Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois de l'ANPE. Il passe enfin par une réflexion, en cours, sur les questions d'identité professionnelle et de métier.

On assiste donc, au sein du réseau des Conservatoires, à un processus de formalisation, avec des acteurs qui changent de position, de fonctions, de statut, des pratiques qui se rapprochent des pratiques des entreprises, une action qui reste toujours très territorialisée, des ressources multiples, mais délibérément étatiques en ce qui concerne la fédération, des réseaux non seulement internes aux conservatoires, mais aussi externes, des outils qui évoluent et une communication qui se développe et se précise en même temps. Au-delà des tensions provoquées par ces différentes dimensions de la formalisation, c'est aussi l'innovation sociale dont sont porteuses les organisations de l'économie sociale et solidaire que cet exemple donne à voir.

Conclusion

Nous avons rappelé comment les associations d'environnement naturalistes ont contribué à la création du ministère de l'environnement, démonstration de leur capacité d'innovation. Par cette rupture du mode de gestion de l'environnement les associations d'environnement sont devenues un pivot essentiel de la politique publique. Ce changement a fait que les associations d'environnement ont eu à chercher un équilibre entre le désir de continuer d'être

indépendantes et le désir de collaborer à la politique publique. En nous appuyant sur le cas particulier des Conservatoires d'Espaces Naturels, nous avons vu que les associations naturalistes ont été confrontées à de nombreux paradoxes qui n'ont pas forcément été des freins à leur mission mais plutôt une source d'innovation. L'étude du cas particulier des Conservatoires pourra être élargie afin de renforcer notre analyse.

La volonté rapide des associations naturalistes de participer à l'institutionnalisation de l'environnement, fondée dès le départ sur leur expertise, dans une logique de construction, de génération de valeur s'est inscrite dans une démarche de concertation plutôt que d'opposition ou d'imposition. A la démarche d'affrontement, elles ont préféré une démarche de la coopération, de la concertation dans la prise en charge institutionnelle de l'environnement. Compte tenu de leur « réussite » cette démarche a peu à peu été adoptée, peut-être par routine, comme démarche pour gérer l'environnement. On parle même d'approche concertée du territoire. On voit là une innovation de processus qui s'est faite non pas par rupture mais pas à pas, par incrémentalisme. C'est justement ce qui lui a permis de se mettre en place, de devenir une démarche à suivre pour réussir la gestion de l'environnement.

Bibliographie

Actions associatives. Solidarités et territoires, 2001, Actes du colloque 18-19 octobre 2001, Publications de l'Université de Saint-Étienne.

AUCLAIR Elisabeth, BENJAMIN Isabelle, 1993, « Développement de la vie associative du secteur environnement », *Recherche sociale*, n° 127, juillet-septembre.

BARTHELEMY Martine, 2000, *Associations : un nouvel âge de la participation*, Paris, Presses de Sciences po.

COLLECTIF, 2001, *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*, Paris, Odile Jacob.

DECOOL Jean-Pierre, 2005, *Des associations, en général... vers une éthique sociétale*, Rapport au Premier Ministre, Paris.

DREVETON Benjamin, 2004, « L'organisation publique peut-elle initier une innovation managériale ? », Intervention à la 13^{ème} conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Normandie Vallée de Seine, juin 2004.

FLAHAULT Erika, 2001, *La composition sociale des associations du secteur environnement*, Rapport pour l'ADEME, Paris.

GINIÈS Marie-Lorène, LATRONCHE Bérangère, 2003, *Les métiers de la nature et de l'environnement*, Paris, Studyrama, Coll. « Guides J ».

GRANOVETTER Mark, 1985, « Economic and Social Structure : the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, Vol, 91, n°3, pp. 481-510.

HÉLY Matthieu, 2004, « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, n°9.

LASCOUMES Pierre, 1994, *L'éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui ».

LASCOUMES Pierre, 1999, *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, l'Harmattan.
- LOIRAND Gildas, 2003, «Les paradoxes de la 'professionnalisation' des associations sportives», L. Prouteau (dir.), *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 85-103.
- MICOUD André, 1999, « Associations et environnement : une histoire pleine d'enjeux », P. Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, pp 151-166.
- MICOUD André, 2000, *la dynamique des associations de nature et d'environnement*, MATE / CRESAL.
- MICOUD André, 2001, « La nébuleuse associative », M. Boyer, G. Herzlich et B. Maresca (dir.), *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob, pp. 119-129.
- MINTZBERG Henri, 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'Organisation.
- MOISDON Jean-Claude, 1997, *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, S. Arslan.
- TCHERNONOG Vivianne, 2000, *Logiques associatives et financement du secteur associatif; éléments de cadrage*, Rapport Appel d'offres de la MIRE "Produire les solidarités: la part des associations", Paris.