

Cy 1

Mairie de Yves

De: Deheusch Jean Pierre <jeanpierredeheusch@yahoo.fr>
Envoyé: samedi 11 décembre 2021 09:27
À: mairie-yves@wanadoo.fr
Pièces jointes: l3142.pdf



Madame, Monsieur,

Une nouvelle fois la LPO s'exonère des Règles et Lois qui gèrent le DPM ?

Est-ce un hasard ?

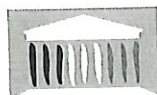
En fait LPO fait la chasse aux SUBSIDES de la nation en se proposant comme Unique Gestionnaire de ces Réserves.

LPO utilise le système associatif pour sous-payer ses petites mains souvent Bien Diplômées !!

Comment peut-on expliquer la présence d'EMBARCATIONS DE PLAISANCE ARMÉES PAR DU PERSONNEL NON-MARIN PRO. ET MUNI DE TITRE DE PLAISANCE ?

(Sur la réserve de Moeze on peut être arraisonné par des plaisanciers munis d'une carte de circulation et d'un permis côtier...ça coûte moins cher qu'un " marga ").

Le BEA Mer aurait du mal à expliciter un accident où ce type d'armement serait impliqué .



N° 3142

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2011

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*sur les modes de **financement et de gouvernance des associations de**
protection de la nature et de l'environnement*

PAR

MME GENEVIÈVE GAILLARD,

Députée

M. JEAN-MARIE SERMIER,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : UN SECTEUR ASSOCIATIF COMPLEXE ET EN EXPANSION	11
I.— LES ORGANISATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	12
A.— LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE MONDE ASSOCIATIF	13
1. Un secteur en plein renouveau	13
2. Des sources de financement diversifiées	15
3. Des objectifs et des stratégies parfois opposés	16
B.— UNE DIVERSITÉ QUI EXCLUT DES RÈGLES UNIFORMES	18
1. L'enjeu de la vie associative locale	18
2. Le cas particulier des sociétés savantes	19
3. Les associations affiliées à une fédération	20
4. Les groupements associant des collectivités publiques.....	22
5. Les fondations, associations sans adhérent.....	24
II.— DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE À AMÉLIORER.....	26
A.— LE REGARD PERFECTIBLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	26
1. La loi de 1901 : un cadre volontaire, celui de la liberté	27
2. Des contrôles multiples forcément lacunaires.....	28
3. La reconnaissance d'utilité publique : une procédure lourde et contraignante.....	32
4. L'agrément environnemental : un label aux yeux du public	33
B.— DES CITOYENS PAS TOUJOURS BIEN INFORMÉS.....	35
1. Une implication limitée des adhérents et des donateurs.....	35
2. Une communication insuffisamment accessible au grand public	37

SECONDE PARTIE : POUR UNE TRANSPARENCE ACCRUE	39
I.— GOUVERNANCE ET FINANCEMENT : DEUX VOLETS À AMÉLIORER	40
A.— UNE GOUVERNANCE MIEUX IDENTIFIÉE	40
1. Faire vivre la démocratie dans les associations.....	41
2. Renforcer le rôle prépondérant des élus.....	42
3. Contextualiser l'action des fondations.....	43
4. Prévenir un comportement d'entreprise.....	45
B.— UN SUIVI RENFORCÉ DES SOMMES MANIÉES	46
1. Tracer exactement les financements	47
2. Agréger les documents comptables des fédérations.....	48
3. Diminuer les sommes consacrées au fonctionnement.....	49
II.— POUR UNE PARTICIPATION VALORISÉE DANS LE DÉBAT	50
A.— UN SUIVI COLLECTIF DE L'ACTION DES ASSOCIATIONS.....	51
1. Évaluer : des observateurs qui valorisent la transparence	52
2. Labelliser : des contrôles qui garantissent une gestion rigoureuse.....	54
3. Surveiller : des représentants de l'État actifs	56
B.— UNE PARTICIPATION ÉQUILBRÉE À LA DÉCISION PUBLIQUE	58
1. La refonte de l'agrément pour des acteurs plus crédibles.....	58
2. Un nécessaire respect de la diversité dans l'attribution de la représentativité.....	60
LES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS	65
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION	67
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	85

MESDAMES, MESSIEURS,

La France confère une valeur fondamentale à la **liberté d'association**. La loi du 1^{er} juillet 1901 a octroyé aux citoyens le droit de se rassembler autour d'une cause commune qu'ils souhaitent faire progresser ensemble. **Œuvre majeure de la III^e République**, elle prend place au côté de la liberté de conscience affirmée par la loi de 1905, ou encore de la liberté d'enseignement, parmi les fondations républicaines auxquelles les Français sont particulièrement attachés.

Le Conseil constitutionnel a pris acte de son importance. La décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 l'élève au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République, c'est-à-dire de **droit constitutionnel** protégé des atteintes qu'un législateur mal inspiré pourrait souhaiter lui porter.

La loi de 1901 a fait la preuve de sa qualité. Patinée par le temps, elle s'est remarquablement adaptée à l'évolution des mentalités pendant plus d'un siècle. Elle a accompagné, sans difficulté, l'**extraordinaire développement de la vie associative**. Cette flexibilité n'est pas sans poser question, car les activités des associations de 2011 n'étaient évidemment pas imaginées par la Chambre des députés et le Sénat du début du XX^e siècle.

Au-delà de leur fonction de création de lien social, **les associations investissent désormais les champs dont elles étaient autrefois exclues**. Les pouvoirs publics leur confient la mise en œuvre de pans entiers des politiques publiques, quand leur délégation n'atteint pas les phases de conception. Lorsqu'elles prennent part à des procédures d'appel d'offres, ou lorsqu'elles investissent le secteur marchand au-delà du cercle restreint de leurs adhérents, elles entrent en concurrence avec des sociétés à but lucratif soumises à un droit extrêmement contraignant. Les entreprises s'inquiètent à bon droit d'une inégalité dans la compétition économique, car les droits et le coût de leurs salariés demeurent naturellement bien supérieurs à ceux du bénévole associatif.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est intéressée à ces évolutions au cours de cette législature, il y a un peu plus de deux ans. Le 1^{er} octobre 2008, notre collègue Pierre MORANGE présentait les conclusions de la mission d'information dont il assurait la présidence, dans un rapport sur « *la gouvernance et le financement des structures associatives* »⁽¹⁾ dont vos rapporteurs saluent aujourd'hui la qualité et la pertinence des recommandations.

L'Assemblée nationale est donc en possession d'un document récent et complet sur les difficultés que soulèvent les associations. Pourtant, **à l'été 2010, le bureau de la commission du développement durable a résolu de confier à vos rapporteurs une mission d'information sur le financement et la gouvernance des associations de protection de la nature et de l'environnement.** Cette décision pourrait, de prime abord, apparaître comme une redite. En vérité, loin de se substituer aux travaux de la commission des affaires sociales, et plus encore d'entrer en conflit avec ses préconisations, ce travail constitue un complément rendu nécessaire par l'actualité politique et par nos choix législatifs.

Le Président de la République et le Gouvernement ont souhaité, à leur arrivée au pouvoir en 2007, susciter un débat d'envergure sur l'avenir de la planète et sur le comportement humain au regard de notre environnement. Cette démarche a trouvé son aboutissement dans une méthode, celle du Grenelle de l'environnement, et dans deux textes de loi d'importance, successifs et éponymes.⁽²⁾

La méthode du Grenelle de l'environnement a consisté en un débat organisé en groupes de travail rassemblant chacun quarante membres répartis en cinq collèges. Chaque collège avait vocation à représenter un acteur du développement durable. L'État, les collectivités locales, les employeurs et les syndicats transcrivaient les traditionnels intérêts économiques et sociaux ; les organisations non gouvernementales formaient le cinquième collège, voué à exprimer les intérêts environnementaux. Ainsi des associations et des fondations de protection de la nature se trouvèrent-elles intégrées au processus décisionnel public, ou tout au moins aux travaux préparatoires à la décision. Si ce fonctionnement ne présentait pas un caractère absolument novateur – les conseils et comités saisis pour avis à tous les échelons de l'État comportent fréquemment en leur sein des représentants du monde associatif – **la qualité des discussions et le sérieux des propositions formulées à l'issue des débats** ont fait impression. Le consensus atteint a joué un rôle dans le vote quasi-unanime par le Parlement des dispositions de la loi *Grenelle I*, promulguée le 3 août 2009.

(1) Rapport n° 1134, treizième législature.

(2) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Fort du succès de l'approche en collèges, le Parlement a fait le choix de la généraliser à l'ensemble de la politique de développement durable. L'article 249 de la loi portant engagement national pour l'environnement, devenu l'article L. 141-3 du code de l'environnement, établit la liste des organisations non gouvernementales qui peuvent être sollicitées dans le cadre d'une consultation préalable à la prise de décision.

Peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, sans préjudice des dispositions spécifiques au Conseil économique, social et environnemental :

- *les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ;*
- *les associations regroupant les usagers de la nature ou les associations et organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ;*
- *les associations œuvrant pour l'éducation à l'environnement ;*
- *les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement.*

Ces associations, organismes et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'État eu égard à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière. Les associations doivent être agréées au titre de l'article L. 141-1.

La liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable est établie par décret.

La mission d'information instituée par le bureau de la commission du développement durable trouve ici la raison de son existence. Cette participation systématique à l'élaboration des politiques publiques constitue une problématique spécifique au domaine environnemental. Elle soulève nombre de questions sur lesquelles le Gouvernement apprécierait de connaître la position de l'Assemblée nationale, notamment dans la perspective de la **publication prochaine des décrets prévus** par l'article L. 141-3 du code de l'environnement.

En outre et au-delà du seul aspect normatif, les dernières années ont montré une **grande réceptivité de l'opinion publique aux interrogations relatives à la protection de l'environnement**. Portée par des œuvres audiovisuelles fortement médiatisées sur les dérèglements climatiques ⁽¹⁾ et par des personnalités rendues familières par le petit écran ⁽²⁾, la mise en garde sur les

(1) On citera notamment un documentaire comme *Une vérité qui dérange* de Al Gore (2006), ou encore *Home* de Yann Arthus-Bertrand (2009), voire le film à grand spectacle hollywoodien *Le jour d'après* de Roland Emmerich (2004).

(2) Nicolas Hulot, animateur de télévision, reste le meilleur exemple de ce discours écologiste porté par des personnalités non scientifiques ni même politiques.

conséquences désastreuses d'un mode de vie peu respectueux de l'environnement naturel a permis une véritable prise de conscience. Hier peu au fait des recommandations du *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (GIEC), les Français ont fait de la protection de la nature une priorité pérenne, alors que les inquiétudes et les recommandations demeuraient auparavant cantonnées aux milieux écologique et scientifique, ou ne persistaient guère dans la mémoire collective⁽¹⁾. Le ralliement des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 au « pacte écologique » promu par Nicolas Hulot traduit la force politique nouvelle du discours de protection de l'environnement.

Cet impact majeur provoque de légitimes interrogations. Il appartient aux différentes organisations de protection de l'environnement de porter le discours qu'elles souhaitent. C'est le fondement même de la liberté d'association. Ces idées entrent dans le débat pour y être discutées et évaluées à l'aune des conséquences qu'elles induisent. Tel est le libre jeu de la démocratie. **Pour être appréhendé en connaissance de cause par les citoyens, le propos doit être entendu dans son contexte.** Or comment s'assurer que les ONG environnementales portent un projet dénué de faux-semblant et à but non lucratif, si le processus de construction du discours demeure inconnu du grand public ? Comment vérifier qu'une parole douée d'une influence certaine sur l'opinion publique et, partant, sur la position officielle de la France, ne bénéficie pas indûment du label « protection de l'environnement » alors même qu'elle émane d'acteurs économiques, de puissances étrangères, d'intérêts moins avouables ?

Ces deux objectifs – préparation du cadre normatif découlant du Grenelle II et identification du discours associatif – auxquels il convient d'ajouter le respect absolu de la liberté associative, ont été au cœur des investigations menées par vos rapporteurs. La mission a procédé à plus de vingt auditions au cours de l'automne. Elle a reçu les principales ONG de protection de l'environnement, mais aussi des associations locales de taille modeste, des représentants de l'État et des observateurs extérieurs spécialisés dans le monde associatif. Elle est parvenue à dresser un panorama précis du « continent » environnemental du monde associatif, à cerner ses interrogations spécifiques et ses enjeux caractéristiques.

Ainsi, vos rapporteurs ne se sont penchés que marginalement sur les thèmes communs à l'ensemble des associations. Sans nier aucunement leur importance, ils ont considéré que des sujets tels que le statut du bénévole, le rôle des associations dans la vie sociale, ou encore le financement des permanents, ne relèvent pas de la mission qui leur a été confiée par la commission du développement durable, et que les réponses adéquates figurent déjà dans le rapport Morange de 2008. Les investigations ont plus volontiers porté sur les conditions

(1) Les préconisations fleuries avec le Sommet de la Terre de Rio (1992), l'agenda 21 notamment, avaient rapidement été oubliées.

de gouvernance et de financement dans la perspective d'une participation à la décision publique et au débat national.

Un mot s'est imposé, avec évidence, pour une légitimité parfaite de la parole associative : « transparence ». Transparence à l'égard des adhérents et des donateurs sur les objectifs et les choix politiques de l'association, transparence envers le grand public pour identifier ce qui justifie qu'une position soit privilégiée plutôt qu'une autre.

Bien sûr, vos rapporteurs sont conscients que la diversité extraordinaire du monde associatif français interdit de tracer une direction unique. Les différentes structures appellent des règles différentes, qui passent d'ailleurs pour beaucoup par une exemplarité du comportement plutôt que par une énième intervention législative – devant laquelle le Conseil constitutionnel serait d'ailleurs, et à raison, particulièrement sourcilieux.

Il reste que le secteur environnemental, dont l'influence politique n'est plus à démontrer, et dont les capacités de collecte financière ne laissent aucun doute, bénéficie d'une attention publique à la hauteur des enjeux du développement durable. Cette place d'honneur ne peut se concevoir sans une responsabilité renforcée, sans une veille des pouvoirs publics, sans une vision claire des citoyens sur les forces et les faiblesses des associations et des fondations de protection de la nature et de l'environnement.

PREMIÈRE PARTIE

UN SECTEUR ASSOCIATIF COMPLEXE ET EN EXPANSION

Les Français sont particulièrement enclins à faire vivre la liberté d'association dans tous les domaines de la vie collective, par la poursuite d'objectifs extrêmement diversifiés. Vos rapporteurs ont jugé utile, au cours de leurs investigations, de s'enquérir des chiffres essentiels du secteur associatif. La détention de ces données a permis de disposer d'un cadre de référence clair. Elle a surtout mis en perspective les positions des organisations de protection de l'environnement au regard des associations et fondations œuvrant dans d'autres domaines, dont l'expérience est souvent supérieure, et dont les erreurs passées enseignent des leçons pour l'avenir.

Eu égard à l'imprécision des informations détenues, les chiffres suivants tiennent lieu d'ordre de grandeur. Il existe en France en 2011 **près de deux millions d'associations déclarées** conformément aux prescriptions de la loi de 1901. Les services du ministère de l'intérieur ont indiqué considérer un tiers d'entre elles disparues dans les faits, sans que la procédure de dissolution ait été correctement suivie et signalée aux autorités préfectorales. Restent par conséquent quelque **1,2 million d'organisations actives**, auxquelles s'ajoutent les associations de fait par nature indénombrables et qui ne détiennent pas la personnalité juridique.

Le budget cumulé dont dispose la totalité du secteur approche les 60 milliards d'euros, soit 3,4 % du produit intérieur brut français. Ces sommes permettent de réaliser l'objet social, mais les activités sont suffisamment importantes – et les ressources suffisamment pérennes – pour justifier le **recours à des personnels salariés par une association sur six** : ce sont ainsi près de deux millions de personnes qui occupent un emploi dans le monde associatif, soit 5 % de l'ensemble des salariés du pays. Cette ressource humaine bénéficie en outre du concours de 14 millions de bénévoles actifs.

Les deux tiers des associations gèrent un budget annuel inférieur à 10 000 euros, une sur dix contrôle plus de 50 000 euros, une sur vingt-cinq seulement dépasse les 200 000 euros. La moitié des ressources financières émane de la puissance publique : 63 % des communes, 22 % des départements, 10 % de l'État, le reliquat provenant des régions et de l'Union européenne. Cet effet de levier est remarquable : pour un euro provenant des ressources publiques, l'association apporte un euro de sources privées. La doctrine publique contemporaine récuse les subventions de fonctionnement, elle privilégie au contraire les financements liés à des actions et à des projets préalablement établis et acceptés.

Le monde associatif représente une réalité économique et humaine qui pose question à l'autorité politique. Celle-ci se trouve confrontée à deux impératifs relativement antinomiques.

D'une part, la liberté d'association constitue un droit inaliénable du peuple français, la satisfaction de l'intérêt général admet volontiers le concours de l'initiative privée au côté de l'action publique, et le lien social est facteur d'union dans une société moderne affligée par un désenchantement et une perte de confiance qui menacent la cohésion nationale. Il convient de respecter, de soutenir et d'accompagner les associations dans leur travail, les bénévoles dans leur engagement, les donateurs dans leur résolution. La liberté de décision, d'organisation et de fonctionnement revêt alors une valeur cardinale.

D'autre part, de malheureuses affaires ont montré qu'une nécessaire confiance ne saurait aller jusqu'au blanc-seing. Les associations ont évolué depuis 1901 pour acquérir une compétence et une capacité d'action qui n'ont plus rien à envier aux entreprises, aux administrations et même jusqu'aux gouvernements. L'État assure une mission de surveillance financière, qu'il s'agisse des sommes versées par des particuliers dans le cadre d'appels à la générosité publique ou de lignes de crédit ouvertes par des collectivités. Il lui revient également de vérifier le respect par une association de son objet social et de son caractère non lucratif, tant l'aménagement de la législation au bénéfice de la vie associative aboutit désormais à la constitution de véritables entreprises aux intérêts économiques certains.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur la conciliation de ces deux principes, de liberté et de contrôle, dans le cadre spécifique des organisations de protection de la nature et de l'environnement. Ils en ont déduit une insuffisance de la fonction de contrôle qui, bien que présente et cohérente dans les textes, se révèle insuffisante en pratique.

I.— LES ORGANISATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La protection de la nature et de l'environnement apparaît comme un pan relativement neuf de l'activité associative, même si de vénérables organisations, désormais séculaires, trahissent un intérêt déjà ancien de la population pour la préservation du milieu naturel et des espèces qui le peuplent. **L'environnement entre pour une part tout à fait dérisoire dans les ressources du monde associatif**, les montants qu'il manie demeurant loin des sommes brassées par les organisations sociales, caritatives ou encore sportives.

Un examen du secteur associatif révèle un foisonnement et une disparité de situations qui ne présentent de points communs qu'à de rares occasions. Cette richesse s'explique par la diversité des objectifs poursuivis — qui peuvent d'ailleurs entrer en contradiction suivant les associations, sur des sujets tels que la politique énergétique ou la protection animale. Le dynamisme du domaine environnemental s'explique également par la prégnance dans le débat public des inquiétudes sur l'avenir de la planète à moyen terme, et notamment sur les conséquences du réchauffement climatique dont l'origine anthropique apparaît plus que probable. Les discussions internationales consécutives aux sommets de la

Terre et au protocole de Kyôto expliquent partiellement le nombre d'associations environnementales ; elles justifient en revanche le sentiment maintes fois réaffirmé au cours des auditions d'une capacité importante de collecte de fonds auprès du grand public.

Il reste que toutes les organisations écologistes n'ont ni la même structure, ni la même dimension, ni la même philosophie d'action, ni la même préoccupation. Une réglementation uniforme, un cadre contraignant unique, n'auraient aucunement lieu d'être, sauf à encourir un double écueil : sevrer la vie associative de ses petites structures par des standards trop élevés, autoriser tous les dévoiements par des exigences trop faibles.

A.— LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE MONDE ASSOCIATIF

Quelle est la spécificité des associations environnementales au regard du monde associatif décrit par le rapport Morange en 2008 ? Vos rapporteurs ont constaté de nombreux points de convergence, mais surtout un fait pour le moins troublant. La classification proposée alors par notre collègue distingue différents secteurs associatifs : humanitaire, social, sport, culture, loisir, pour ne citer que les principaux. L'environnement n'apparaît pas. Il se trouve relégué dans la catégorie « autres ». Ce constat est révélateur, car il a été formulé à l'identique par les différents observateurs auditionnés. La défense de l'environnement n'est pas encore — ou, plus exactement, n'était pas jusqu'à très récemment — une cause identifiable dans le paysage associatif

1. Un secteur en plein renouveau

Les associations et les fondations entendues par la mission d'information ont insisté sur la jeunesse de leur combat au regard de causes défendues de longue date. Presque toutes ont vu le jour dans les années 1960 et 1970, avec le développement du courant écologiste, alors que le mouvement caritatif et humanitaire apparaissait quelques décennies, sinon un siècle auparavant. A titre d'exemple, la création du *WWF* a lieu en 1961, celle de *Greenpeace* en 1971. La protection animale ⁽¹⁾ paraît faire exception et témoigner d'une préoccupation plus ancienne, la *Société nationale de protection de la nature* remontant à 1854 et la *Ligue de protection des oiseaux* (LPO) à 1912. **Sur 1,2 million d'associations actives, 20 000 seulement se rattachent à la protection de l'environnement. Plus de la moitié d'entre elles se limite à un regroupement de riverains dont l'ambition se borne à empêcher l'édification d'infrastructures dans le**

(1) Il existe un débat sur l'appartenance de la protection animale à la mouvance environnementale. Il est certain que les associations engagées pour la protection de la faune sauvage participe de la protection de l'environnement, mais est-ce encore le cas des institutions destinées à recueillir des animaux domestiques ? Et comment considérer les organismes qui se consacrent à la lutte contre la cruauté envers les animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques ?

voisinage, ce qui semble exclure la qualification d'association environnementale.

L'émergence récente de la protection de l'environnement dans le monde associatif et sa communication jusqu'à récemment faible en direction du grand public expliquent son absence dans les typologies. Elles se traduisent aussi par une présence limitée dans les organisations d'associations vouées à solliciter la générosité du public qu'ont auditionnées vos rapporteurs, qu'il s'agisse de coordonner les actions de collecte ou d'exercer un contrôle de la bonne gestion des fonds. Ainsi *France Générosités*, qui réunit soixante et onze structures qui sollicitent les dons des Français, ne compte parmi ses membres que trois organisations environnementales. De même, le *Comité de la Charte*, qui propose un suivi externe des pratiques de gouvernance et de financement, ne s'est ouvert à l'écologie qu'en 2004 et intègre tout juste sa première association de défense de l'environnement.

Le caractère récent des associations de protection de la nature leur confère donc quelques handicaps que l'expérience ne manquera pas de corriger. Il leur octroie, surtout, un **considérable potentiel de développement**. Alors que le discours écologique est apparu avec les années 1960, il est longtemps resté mal vu des institutions et de la majeure partie de la population, qui lui octroient peu de poids au regard des préoccupations économiques, de la recherche de la croissance de la production et de la quête du profit immédiat. Cette mentalité a évolué au cours des années 2000, à la suite des alertes répétées de la communauté scientifique sur le risque climatique et de la prise de conscience de la dimension politique des enjeux soulevés. En France, l'élection présidentielle de 2007 marque également ce tournant que couronne le processus du *Grenelle*.

Vos rapporteurs ont constaté l'effet du retournement de l'opinion publique sur le fonctionnement des associations auditionnées. Sans faire état d'une manne déraisonnable, aucune ne s'est plainte de difficultés de financement, ni d'une diminution du nombre de ses adhérents, ni d'un défaut d'engagement des bénévoles. Le ministère de l'intérieur a relevé que la générosité publique dont bénéficient les organisations de protection de l'environnement s'est accrue de 14,8 % entre 2008 et 2009, contre 2 % pour le monde associatif dans son ensemble. Les observateurs extérieurs – auditeurs et universitaires – ont livré des sentiments concordants : les ressources des associations écologiques devraient continuer à se renforcer à l'avenir, probablement d'ailleurs au détriment d'autres secteurs.

La collecte des financements constitue une priorité pour les associations, même si les positionnements stratégiques peuvent induire un ciblage différent des contributeurs sollicités.

2. Des sources de financement diversifiées

Les organisations environnementales ont besoin de fonds pour exister. Les différences de structure expliquent des comportements différents, mais les sources de financement demeurent globalement identiques avec le commun des associations.

Les **collectivités publiques** contribuent pour moitié au fonctionnement des associations. La culture de la subvention tend néanmoins à reculer au bénéfice d'un partenariat, voire d'une délégation de l'action publique – les auditionnés ont particulièrement souligné de ce point de vue l'impact d'un programme européen sur les budgets.

Les personnes privées constituent l'autre source de financement majeure. Il convient ici de distinguer les **cotisations versées par les adhérents**, en échange de leur participation à la gouvernance de l'association et du bénéfice de services exclusifs, des **dons et legs consentis sans contrepartie** au soutien d'une cause estimée juste. L'ensemble des associations auditionnées réclame une participation de ses membres pour la réalisation de l'objet social ; beaucoup éditent en outre des revues et fabriquent des objets que les adhérents peuvent acquérir pour concrétiser leur engagement. Bénéficiaire de donations et de legs nécessite en revanche une capacité juridique étendue dont découlent des sujétions importantes, qui seront détaillées par la suite, et qui découragent les structures de faible dimension.

On notera que **l'État contribue puissamment à la générosité du grand public** envers les « œuvres de défense de l'environnement nature » à travers d'importants privilèges fiscaux. Le don d'un particulier entraîne une réduction de 66 % du montant dans la limite de 20 % du revenu imposable ; celui d'une entreprise d'une réduction de 60 % de la somme à concurrence de 5 % du chiffre d'affaire hors taxe. Les libéralités bénéficient d'une exonération totale de droits, et peuvent être déduites par le donateur de façon à passer en dessous du seul d'imposition sur la fortune. Ces dispositifs expliquent, pour partie, la générosité publique et le mécénat d'entreprise en direction de l'environnement : ils équivalent à une **dépense fiscale évaluée à 1,5 milliard d'euros**.

Vos rapporteurs ont été surpris de constater le **degré élevé d'organisation** qui préside à la collecte de fonds pour les associations, et combien les enseignements de la force de vente sont sollicités pour optimiser les sommes récoltées. Il est vrai que la demande aléatoire par voie postale génère des frais pour un taux de retour évalué à 1,5 %, quand la collecte de rue aboutit à des résultats bien plus rémunérateurs. Loin des images d'Épinal du jeune bénévole tendant une corbeille au coin d'une rue, une cellule coordonne aujourd'hui le placement des quêteurs aux endroits passants et stratégiques de Paris, pour réclamer non plus une pièce mais un prélèvement régulier sur un compte bancaire. Les thèmes retenus pour la communication font en outre l'objet d'une sélection de façon à émouvoir le grand public : un passant donnera plus facilement pour la protection des ours polaires et des tigres du Bengale, que pour la défense de

l'habitat d'une musaraigne hexagonale. Tout est pensé pour déclencher l'acte de don, comme un commerçant rechercherait la pulsion d'achat. Dès lors que la cause poursuivie demeure juste, ce comportement peut demeurer admissible ; il serait toutefois préférable que les associations informent avec exactitude de l'affectation des fonds ainsi obtenus, non pas *a posteriori* par des rapports annuels, mais à l'instant même où la contribution est demandée.

Certaines associations ont en outre admis tirer un bénéfice de leurs **actions en justice** à l'encontre d'actes administratifs préjudiciables à l'environnement. Ce financement demeure néanmoins marginal et concerne surtout les groupements de défense du voisinage. Ces comportements peuvent retarder l'action d'une collectivité territoriale, néanmoins vos rapporteurs ne trouvent pas matière à les condamner : les structures en cause, de petite taille, n'ont pas les moyens de multiplier les plaintes dilatoires. Leurs requêtes sont souvent fondées et, lorsqu'elles ne le sont pas, leur pérennité est rapidement menacée. Il appartient aux collectivités attaquées de se prémunir par le simple respect de la loi.

Quel regard porter sur le financement des organisations de protection de l'environnement ? Cette question ne peut trouver sa réponse qu'en lien avec les objectifs de l'association. Cette dimension conditionne **l'éthique attendue** de la part des gestionnaires et leur comportement au regard des subventions publiques comme du mécénat privé.

3. Des objectifs et des stratégies parfois opposés

Toutes les associations ne poursuivent pas les mêmes buts. Dans son rapport de 2008, Pierre Morange distinguait :

- les associations dont le projet est articulé à l'action publique, qui représentent 15 % du monde associatif et 83 % de son budget ;
- les associations dont le projet présente un fort contenu militant, pour 29 % du monde associatif et 5 % du budget total, animées en majorité par des bénévoles ;
- les associations orientées vers la pratique d'une activité, qui représentent la moitié du tissu associatif et 12 % du budget global.

Les organisations environnementales correspondent à ces trois catégories, même si la répartition entre elles diverge évidemment. Le premier secteur transcrit le poids du secteur médico-social et le troisième celui des clubs sportifs, alors que les proportions du deuxième semblent demeurer entre associations en général et organisations environnementales en particulier. La typologie qui suit correspond naturellement à des idéaux-types, et il est fréquent qu'une même structure ne limite pas son activité à une seule catégorie.

Vos rapporteurs distinguent en premier lieu les **associations de plaidoyer**, dont l'objet social consiste à faire évoluer les mentalités pour une prise en compte

renforcée du facteur environnemental. Ces structures cherchent à user d'une influence dans la définition des politiques publiques pour les orienter dans un sens plus écologique. Elles sont par conséquent les plus enclines à l'action médiatique et à la manifestation d'éclat, même si des projets de sensibilisation entrent également dans leur répertoire d'actions. Cette position induit une distance par rapport aux institutions, qui est particulièrement ressortie de l'audition de *Greenpeace*. L'association a indiqué refuser toute participation à la décision pour ne pas avoir à négocier ses convictions, et décliner de la même façon toute participation financière — des collectivités publiques comme des sociétés privées — afin de conserver son autonomie financière. *Greenpeace* reste ainsi volontairement en dehors de la démarche du *Grenelle de l'environnement*. Elle assure son fonctionnement par le recours exclusif aux donateurs individuels, qu'elle assimile automatiquement, et sans doute abusivement, à des adhérents. La reconnaissance par l'opinion publique est par conséquent primordiale pour la survie de l'association.

Proches des précédentes mais fondamentalement différentes par leur stratégie, certaines associations se vouent à une **activité de formation et de pédagogie** pour un meilleur respect de l'environnement dans la vie de tous les jours. Entretien une relation revendiquée avec le monde scientifique, elles coopèrent volontiers avec les collectivités locales et avec l'ADEME pour éditer guides de bonnes pratiques et brochures de sensibilisation. Leur participation aux commissions consultatives instaurées par le *Grenelle* ne fait aucun doute, et leurs ressources procèdent en bonne part de contrats de projet confiés par les autorités. L'*Union nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement* illustre cette catégorie : réseau labellisé présent sur l'ensemble du territoire dont l'objet est l'éducation du citoyen et l'accompagnement local, il a même bénéficié un temps de la mise à disposition d'un fonctionnaire du ministère de l'environnement.

La mission d'information a également reçu des associations qui s'attachent à promouvoir l'environnement par le biais de technologies nouvelles, à travers une politique industrielle et commerciale déterminée. Parce qu'elles rassemblent des personnes morales et des entreprises intéressées au succès de leurs positions, vos rapporteurs rapprochent ces organisations de la notion de **syndicat**. Parce que leur action ne concerne que marginalement le grand public, ces associations ne sollicitent pas de contributions des particuliers. L'intérêt général de l'objet social ne soulève toutefois pas de doute, ce qui permet la sollicitation de subventions publiques. L'autre source majeure de financement provient des cotisations des membres, sociétés commerciales et collectivités territoriales, généralement fixées à une part du budget ou du chiffre d'affaires. La diversité des membres conduit fréquemment à une organisation en collèges. C'est ainsi qu'ont indiqué procéder le *Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER)* et la *Fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (ATMO)*.

Les associations **gestionnaires d'un milieu ou protectrices d'une espèce** constituent également une branche importante du mouvement associatif

écologique. Directement liées à l'autorité publique et dûment rétribuées par elle, elles assurent la préservation d'un environnement naturel menacé avec compétence et désintéressement. Vos rapporteurs ont pu constater que les versements consentis ne couvrent pas toujours les frais de gestion, ce qui conduit l'association à solliciter ses membres et ses donateurs. C'est le cas de la *Société nationale de protection de la nature* qui prend en charge l'entretien et la préservation de la réserve nationale de Camargue, ou encore celui de la *Ligue de protection des oiseaux* qui administre la Réserve naturelle des Sept-Îles, dans les Côtes-d'Armor. Il s'agit ici d'une participation directe au service public qui devrait, en l'absence de concours privé, être exercé par les pouvoirs publics. Ces associations bénéficient d'une forte sympathie dans l'opinion qui leur permet de se financer correctement.

Enfin, les **associations de riverains** s'investissent dans la préservation de leur environnement immédiat, souvent pour faire échec à un projet d'infrastructure publique à l'impact jugé négatif sur le voisinage. Ces organisations poursuivent un objectif déterminé qui peut être atteint par le combat politique ou par l'action juridictionnelle. Elles se caractérisent par des frais limités et par une mobilisation très forte de leurs membres, dont l'intérêt particulier recoupe la visée environnementale.

Le poids des groupements associatifs ne saurait être négligé, tant par la puissance financière qu'ils représentent qu'en raison de l'influence qu'ils ont acquise dans la détermination des objectifs politiques de la nation. Mais ce premier aperçu démontre combien le secteur associatif présente une multitude de visages, combien il serait illusoire de prétendre régler par un instrument unique les diverses facettes de son action.

B.— UNE DIVERSITÉ QUI EXCLUT DES RÈGLES UNIFORMES

Au-delà de la typologie des actions et de ses conséquences en termes de financement, d'autres lignes de fracture apparaissent dans le mouvement associatif français. Certaines conditionnent le financement et la gouvernance bien davantage que les objectifs affirmés par les statuts.

Cinq considérations s'imposent pour mieux appréhender la problématique des organisations non gouvernementales de protection de l'environnement. Elles justifient des **exceptions à des principes pourtant intangibles de prime abord** tels que le contrôle rigoureux de l'usage des subventions publiques, la recherche d'une démocratie interne, ou encore l'autonomie de décision face à des influences extérieures.

1. L'enjeu de la vie associative locale

Préalable à tout éventuel encadrement réglementaire, la préservation de la liberté d'association demeure le fondement absolu de la réflexion de vos rapporteurs. Droit fondamental de premier ordre, elle est également nécessaire à

la richesse de la vie sociale sur le territoire. L'investissement des citoyens dans leur environnement immédiat ne doit pas être découragé par une batterie de mesures liberticides car conçues pour les organisations de dimension nationale.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 fait obligation à l'autorité administrative qui attribue une subvention à une association, lorsque celle-ci dépasse le seuil de 23 000 €, de conclure une convention en définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation. Ces documents sont souvent qualifiés de « conventions d'objectifs » car ils tracent une véritable feuille de route qui justifie la suppression des financements en cas de transgression. Les collectivités sont ainsi incitées à opérer un contrôle systématique de l'usage des deniers publics, éventuellement sous le regard des juridictions financières. De plus, dès lors que le montant des subventions reçues dépasse le seuil de 153 000 euros, les associations sont soumises à l'obligation d'avoir un commissaire aux comptes.

Le législateur a fait preuve de sagesse en prévoyant un déclenchement de la procédure de contrôle à partir de sommes relativement élevées. Il applique le vénérable principe de droit romain « *De minimis non curat praetor* » selon lequel **un risque faible ne justifie pas une surveillance étendue.**

Cependant, la volonté – par ailleurs noble – de rationaliser la dépense publique a pu conduire des collectivités à généraliser la démarche de la convention d'objectifs à travers des formulaires-types. Cette initiative a conduit à une meilleure traçabilité des crédits et à une cartographie précise du secteur associatif, mais elle a surtout généré un effet d'éviction au détriment des associations les moins structurées qui sont, faut-il le rappeler, fortement majoritaires. **Le coût d'une demande de subvention, en termes d'ingénierie de projet, est estimé à quelque 500 €.** Cette somme excessive conduit logiquement à un renoncement des groupes les plus fragiles et, partant, à un appauvrissement de la vie associative sans qu'aucune fraude significative ne soit écartée.

Vos rapporteurs rappellent par conséquent que les commentaires qu'ils émettent, ainsi que les recommandations qu'ils préconisent, s'adressent aux organisations structurées, qui bénéficient d'une forme d'expertise administrative, qui rassemblent un nombre conséquent d'adhérents et qui manient des sommes importantes. Il est exclu de porter un coup d'arrêt aux rassemblements de faible envergure par des exigences draconiennes. Le lien social que tissent ces associations est essentiel à la vie de la collectivité et à l'investissement du citoyen dans la chose publique.

2. Le cas particulier des sociétés savantes

Les associations de taille modeste qui opèrent sur un territoire limité ne sont pas les seules qu'il convient d'exclure d'une réflexion sur financement et gouvernance des organisations. Certaines se caractérisent par **un niveau intellectuel particulièrement élevé et des adhérents titulaires de titres académiques de haut rang.** Les documents édités ne sont plus des brochures,

mais de véritables revues scientifiques dont les contributions ne sont publiées qu'après l'aval d'un comité de lecture.

Vos rapporteurs se réfèrent notamment à la *Société nationale de protection de la nature*, doyenne d'âge des associations de conservation de la nature à l'échelle mondiale puisque sa fondation par Isidore Geoffroy Saint-Hilaire, titulaire de la chaire de zoologie des mammifères et des oiseaux au Muséum d'histoire naturelle, remonte à 1854. Si cette *Société impériale zoologique d'acclimatation* a depuis fait évoluer sa dénomination originale vers un vocabulaire plus républicain, son orientation résolument scientifique a perduré.

Ce modèle d'association concourt à la politique de l'environnement en apportant bénévolement une expertise technique de grande valeur. Ses membres ont été sollicités bien avant le *Grenelle* pour délivrer d'utiles recommandations à l'administration. Si les financements afférents ne posent aucunement question, la gouvernance peut présenter – en fait, pas en droit – un enchevêtrement de la légitimité démocratique et du curriculum académique. Mais dans la mesure où la philosophie de société savante est affirmée, et où la plupart des membres peuvent se targuer de compétences d'ordre technique, ce point ne semble pas devoir poser question.

Vos rapporteurs tiennent surtout à ce que soit valorisée la parole ainsi exprimée dans le débat public, lorsqu'elle se confronte à des opinions opposées formulées par des acteurs plus imposants. La société contemporaine ne permet pas de réaliser un tri dans le tumulte médiatique, et il faut craindre alors que le discours d'une organisation prime sur l'autre. Ceci ne signifie pas qu'il faille s'abandonner à l'écueil de la technocratie : dans le domaine de la protection de l'environnement, comme dans toute matière scientifique, ni le nombre ni le diplôme ne sont la garantie de l'exactitude. **Il convient seulement que toutes les voix soient audibles** et que les consciences – parmi lesquelles le politique – se déterminent en connaissance de cause.

3. Les associations affiliées à une fédération

Certaines associations ont fait le choix de s'affilier à une structure fédérative qui leur offre une visibilité accrue et des moyens supplémentaires d'achever leur objet social.

Le cas le plus simple est celui des groupements qui constituent le relais territorial ou sectoriel d'un **acteur national de la protection de l'environnement**, ou qui s'agrègent volontairement à lui pour unifier la parole associative. Vos rapporteurs ont auditionné *France Nature Environnement*, qui rassemble 3 000 associations de protection de l'environnement et d'usagers de la nature, soit entre 500 000 et 700 000 personnes physiques. Le système de gouvernance adopté permet aux associations de participer à la position commune défendue à l'échelon central, mais aussi une animation du réseau par domaines thématiques ainsi que des positions locales à la demande des structures de terrain.

L'Union nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement entre dans une logique comparable, si ce n'est que la dénomination de CPIE se conçoit comme un label qui peut être retiré en cas de défaillance grave dans le fonctionnement de l'antenne locale. L'échelon national est financé par les cotisations des entreprises membres.

Vos rapporteurs estiment que cette démarche ne crée pas de difficulté dans la mesure où les règles de formation de la décision sont clairement établies, où l'appartenance à un réseau national est admise par les adhérents des territoires, et où les structures locales conservent une forme de liberté dans leurs actions de terrain – liberté qui comprend une marge financière suffisante pour fonctionner.

L'autre cas dans lequel une relation verticale s'instaure entre un échelon décentralisé et un niveau supérieur pose davantage question. Il peut s'agir des **associations nationales qui se sont affiliées à un réseau international** (la *Ligue pour la protection des oiseaux* représente *Birdlife international* en France). Plus souvent, les groupements français correspondent à des **implantations nationales installées par une entité internationale** déjà constituée : *WWF France* apparaît en 1973 soit douze ans après la création du mouvement en Suisse, *Greenpeace France* en 1977 soit six ans après la fondation réalisée à Amsterdam. L'intégration paraît alors plus avancée, dépasser le stade des réunions de concertation, pour finalement altérer le caractère parfaitement autonome de la gestion de leurs ressources financières ainsi que de la détermination des actions et des positions.

Les interactions financières et décisionnelles du bureau français avec la direction internationale interrogent évidemment davantage que celles unissant implantations locales et fédération nationale. La menace de voir se constituer une ligue bretonne pour désorienter l'économie lorraine, et réciproquement, semble plus que théorique. En revanche, comment ne pas craindre qu'une prise de position potentiellement lourde de conséquences pour la France ne soit, en réalité, dictée par des volontés étrangères ?

Les deux organisations entendues ont mis en avant leur **autonomie financière et décisionnelle** pour dissiper le risque envisagé. *Greenpeace* assure que le bureau de chaque nation décide par lui-même des actions qu'il conduit, et que la règle de l'autosuffisance budgétaire s'impose dans les pays développés. La redistribution de ressources ne s'opère qu'au profit des pays pauvres, à hauteur de 18 % du budget (soit deux millions et demi d'euros pour la France) pour abonder les fonds consacrés à la mise en œuvre de programmes décidés par consensus par l'entité internationale. *WWF France* suit une procédure assez similaire, reversant un million d'euros annuel en échange d'une participation au comité international de direction.

Vos rapporteurs se satisfont des précisions avancées, comme ils admettent les arguments en faveur d'une organisation transnationale. La lutte contre le changement climatique, pour la protection des espèces et la sauvegarde des

milieux, doit être en mesure de s'affranchir des frontières. Une forme de solidarité au bénéfice des pays pauvres se justifie pleinement, sous réserve d'une information du donateur – or le caractère mondial des deux organisations en question est de notoriété publique. Il reste que la définition des priorités internationales, les mécanismes de vote au sein des « *boards* » internationaux, et la confluence d'intérêts qui peut s'y manifester restent entourés d'ombre. **L'influence réelle des positions de la fédération sur les instances nationales n'a pu être établie**, de même que l'accès aux statuts des maisons mères s'avère délicat, voire très délicat, pour l'individu non anglophone.

4. Les groupements associant des collectivités publiques

Si une association est forcément une personne privée aux termes de la loi de 1901, rien n'empêche les collectivités territoriales, personnes publiques, d'y adhérer. Le *Comité de liaison des énergies renouvelables* (CLER) réunit ainsi dans son premier collège des entreprises spécialisées dans les énergies nouvelles, dans le deuxième des associations et des organismes de formation, et dans le troisième les collectivités territoriales – qui constituent un quart des adhérents de l'association.

Cette configuration particulière a des implications naturelles sur les conditions de financement et de gouvernance. Une attention particulière est de mise puisque, sans préjudice du principe de libre administration des collectivités, **une gestion hasardeuse pourrait susciter les interrogations des chambres régionales des comptes, voire des incriminations de nature pénale** au titre de la prise illégale d'intérêt. La participation d'une commune à l'association jetterait la suspicion sur les subventions et les marchés que celle-ci souhaiterait lui attribuer. Vos rapporteurs ont constaté que la structure de financement du CLER prévient le risque, puisque les sommes en provenance des collectivités se limitent aux cotisations des membres, et que des partenariats ne sont conclus qu'avec les instances nationales (État, ADEME) et européennes.

ATMO, la fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) constitue un cas plus particulier encore. Les AASQA sont constituées de quatre collèges (État, collectivités territoriales, émetteurs de pollution atmosphérique et personnalités qualifiées) pour un fonctionnement et une gouvernance similaire à ceux évoqués ci-dessus. Leur particularité tient à leur constitution originale, en contradiction avec un aspect important de la liberté d'association : elles ne résultent pas de la libre volonté de leurs membres, mais d'un **commandement du législateur**. En effet, la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a ordonné une composition équilibrée de l'organisme chargé de la surveillance de la qualité de l'air, avant qu'un décret d'application ne donne à cette instance la forme juridique d'une association. Ces deux dispositions figurent dans le code de l'environnement.

Article L. 221-3

Dans chaque région, et dans la collectivité territoriale de Corse, l'État confie la mise en œuvre de la surveillance prévue à l'article L. 221-2 à un ou des organismes agréés. Ceux-ci associent, de façon équilibrée, des représentants de l'État et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des collectivités territoriales, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1, des associations agréées de consommateurs et, le cas échéant, faisant partie du même collège que les associations, des personnalités qualifiées. Les modalités d'application du présent article sont définies par un décret en Conseil d'État.

Article R. 221-9

Les organismes de surveillance de la qualité de l'air prévus à l'article L. 221-3 sont constitués sous forme d'associations régulièrement déclarées conformément à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, à la législation locale sur les associations inscrites.

La gouvernance d'ATMO et des AASQA étant établie par un texte légal, il n'y a pas lieu de s'interroger sur leur compatibilité avec la législation générale. L'association ne sollicite pas les financements du grand public et ses ressources proviennent de cotisations et d'une affectation du produit de la taxe générale sur les activités polluantes. Elles se bornent enfin à l'exécution des missions confiées par l'État, tout en intégrant en son sein des représentants de celui-ci.

Vos rapporteurs saluent l'engagement des collectivités publiques auprès d'associations de protection de la nature et de l'environnement. Ils réitèrent toutefois les **appels à la vigilance devant toute pratique, même involontaire, qui pourrait prêter à la critique médiatique et à l'intervention de la justice.** Un prêt gracieux de locaux publics, la mise à disposition spontanée d'un agent public, placeraient les élus locaux dans des situations délicates et pourraient mettre en péril l'équilibre financier de l'association :

- l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques prescrit que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance » ;
- le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, précise dans son article 2 que « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale (...) la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ».

Alors même que les collectivités conservent la liberté d'agir au nom de l'intérêt local, voire sur le fondement d'une loi spéciale, les règles de bonne

gestion des ressources publiques continuent à s'appliquer. **Une grande précision dans la tenue des comptes ainsi qu'une séparation nette entre mandat électif et fonction associative s'imposent** pour prévenir d'involontaires comportements répréhensibles.

5. Les fondations, associations sans adhérent

L'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 porte définition de la fondation. Il s'agit de « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ».

Fondations et associations sont les deux types d'organisations non gouvernementales qui interviennent dans le débat environnemental. Leurs actions se confondent d'un point de vue extérieur, mais gouvernance et financement divergent grandement. **La fondation se distingue de l'association du fait qu'elle ne résulte pas d'une conjonction de volontés et de personnes** (physiques ou morales, privées ou publiques) autour d'un objectif commun, mais d'un **engagement financier irrévocable et non lucratif** de ses fondateurs en faveur d'une œuvre d'intérêt général. **Elle ne comporte donc pas d'adhérents** : son fonctionnement est décidé soit par un conseil d'administration, soit par un directoire assisté d'un conseil de surveillance.

Au delà de l'aspect financier, la loi de 1987 encadre la création d'une fondation bien plus strictement que la loi de 1901 celle d'une association. Il est d'ailleurs courant qu'une association évolue vers le statut de fondation : ainsi *WWF France* en 2004 et *Goodplanet* en 2009. Dans le domaine environnemental, la fondation n'a d'existence qu'une fois reconnue d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Contrairement aux associations, **son utilité publique est consubstantielle à son existence** : si elle vient à lui être retirée, sa dissolution est prononcée. Elle jouit donc toujours d'une capacité juridique étendue, avec possibilité de recevoir des libéralités, autorisation de solliciter la générosité publique et faculté de détention d'immeubles de rapport.

Une fondation reconnue d'utilité publique naît de la volonté d'un ou plusieurs individus affectant de manière perpétuelle, par donation ou par testament, des ressources à un objectif d'intérêt général. L'État reconnaît l'utilité publique dès lors que sont satisfaites **trois conditions : la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif, la possession de ressources suffisantes et l'indépendance vis-à-vis des fondateurs et de la puissance publique**. Cette dernière exigence conduit à une composition du conseil d'administration telle que les fondateurs détiennent un tiers des sièges, des représentants ministériels un tiers également, et des personnalités qualifiées les droits de vote restant. Une alternative existe, dans laquelle l'État siège à travers un commissaire du Gouvernement.

La France compte 600 fondations reconnues d'utilité publique. 21 d'entre elles poursuivent un objectif en rapport avec la protection de la nature et de l'environnement. Les trois sièges de l'État dans les conseils d'administration sont toujours occupés par le ministère de l'intérieur pour le premier et par le ministère de l'environnement pour le deuxième. Vos rapporteurs ont constaté une grande diversité en ce qui concerne le troisième siège, qui est fonction du champ et des moyens d'action de l'organisation : la fondation *Goodplanet* spécialisée dans la sensibilisation aux enjeux écologiques et les publications pédagogiques accueille le ministère de l'éducation nationale ; la fondation *Brigitte Bardot* qui s'attache à la protection des animaux sollicite le ministère de l'agriculture ; *WWF France* qui se spécialise dans le partenariat vert avec les entreprises bénéficie d'une représentation du ministère de l'économie et des finances. Vos rapporteurs n'ont pas rencontré le cas d'un commissaire du Gouvernement.

L'investissement financier important des personnes privées à l'origine des fondations doit être salué. **Vos rapporteurs se réjouissent de voir que la protection de l'environnement conduite à de tels engagements**, même si des entreprises et le secteur bancaire contribuent souvent à la constitution de la mise de départ. Ils s'émeuvent toutefois de **l'absence de démocratie qui préside par nature à la gouvernance d'une telle structure**, dans laquelle le conseil d'administration est, les sièges étatiques exclus, composé au choix des fondateurs. *WWF France* a signalé lors de son audition avoir privilégié le statut de fondation sur celui d'association pour éviter toute forme d'entrisme. Cette préoccupation est évidemment légitime, mais la recherche d'une forme de démocratie interne l'est-elle moins ?

Tout au long de leurs auditions, vos rapporteurs ont constaté que l'organisation des fondations environnementales soulève d'importantes interrogations, qui pèsent sur leur crédibilité dans le débat public et qui rendent leur parole sujette à caution. Des liens troubles existent avec les grandes entreprises qui les financent, voire qui siègent à leur conseil d'administration — certaines directement concernées par les politiques publiques en matière d'environnement. L'identification d'une fondation à un individu accroît le **risque de confusion entre intérêt général et action personnelle** : les journaux de janvier ont ainsi annoncé puis démenti la démission de Nicolas Hulot de la présidence de la fondation *FNH* dans la perspective d'une candidature à la prochaine élection présidentielle.

Sans aucunement nier leur apport à l'action en faveur de l'environnement, vos rapporteurs formuleront par conséquent des **préconisations spécifiques aux fondations** afin de pallier le déficit de contrôle démocratique interne en leur sein, ou du moins une possibilité d'opposition bien plus restreinte que celle qui peut prévaloir dans l'assemblée générale d'une association traditionnelle.

II.— DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE À AMÉLIORER

Contrairement aux idées reçues, les organisations non gouvernementales sont soumises à de **nombreux contrôles** à tous les stades de leur fonctionnement. Ils dépendent à la fois des sommes maniées, de la source des financements et du mode de gouvernance.

Les vérifications se sont accrues au cours des trente dernières années, alors que le paysage associatif se trouvait ébranlé à plusieurs reprises par des **scandales financiers retentissants** et restés dans la mémoire collective. Les malversations avérées dans la gestion de l'*Association pour la recherche sur le cancer* (ARC) ont notamment provoqué une vigilance renforcée, tant de la part des particuliers que de la puissance publique. Si les dispositifs de contrôle ont pu susciter un ressentiment face à une suspicion considérée injuste par les responsables associatifs honnêtes, la nécessité de l'exemplarité ne fait plus aujourd'hui l'objet de débat. Qu'il s'agisse de surveillance financière ou de procédures internes destinées à protéger l'association et ses dirigeants, cette évolution vers une transparence accrue a eu pour effet la professionnalisation d'instances de direction comptables de leur gestion.

Les organisations de protection de la nature et de l'environnement relevant du droit commun, il est nécessaire de rappeler les règles auxquelles elles se trouvent soumises. L'énumération s'avère rapidement impressionnante. L'accessibilité de l'information est pratiquement toujours garantie, de telle sorte qu'il semble que **l'amélioration de la transparence ne passe ni par de nouvelles prescriptions législatives, ni par une réforme qualitative des instances de contrôle**. La loi de 1901 est ici victime de son succès : un contrôle exhaustif, *a posteriori*, de centaines de milliers d'associations exigerait des moyens matériels et humains considérables que l'administration ne peut financièrement consentir. Quant au particulier, il ne dispose ni du temps, ni des compétences, ni même bien souvent de l'envie de s'attacher à une vérification rébarbative.

Vos rapporteurs ne nient pas l'utilité de contrôles ciblés à même de mettre à jour des pratiques condamnables. Mais pour assurer la transparence du financement et de la gouvernance des organisations de protection de la nature, ils considèrent que **l'agrément sectoriel — délivré par le ministère de l'environnement — est le meilleur instrument** de certification d'une gestion correcte. Aisément reconnaissable par le citoyen, et faisant l'objet d'un suivi administratif, il présente l'avantage de cibler les exigences sur le domaine environnemental et sur ses spécificités.

A.— LE REGARD PERFECTIBLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Si la liberté d'association formulée par la loi de 1901 définit un **cadre extrêmement lâche et permissif**, réduisant au minimum le droit de regard de la puissance publique, cette situation cesse dès lors que le budget associatif fait appel à des versements publics ou à la générosité des particuliers. Les contrôles

administratifs et juridictionnels ont pour mission d'assurer le respect de la volonté des donateurs et de prévenir l'usage abusif ou répréhensible des sommes collectées.

Une procédure particulièrement précise procure une sécurité renforcée quant à la bonne gestion des associations : il s'agit de la reconnaissance d'utilité publique, comparable aux vérifications opérées lors de la création d'une fondation. Mais les organisations auditionnées ont mentionné hésiter à la solliciter du fait des sujétions qu'elle entraîne dans le fonctionnement courant.

1. La loi de 1901 : un cadre volontaire, celui de la liberté

L'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901 définit l'association comme « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations* ». Il convient de rappeler que l'association n'est soumise à aucune exigence d'ordre administratif : elle se forme librement, sans autorisation préalable. Sa capacité juridique est en revanche conditionnée par l'article 5⁽¹⁾ à la déclaration de son existence en préfecture. L'administration conserve le seul pouvoir de contester la légalité de l'association devant le tribunal de grande instance, si elle estime son objet illicite ou contraire aux bonnes mœurs.

Comme c'était l'usage alors, **la loi de 1901 se borne à énoncer des principes** sans entrer dans les détails. L'association est un **contrat de droit privé** établi entre au moins deux personnes. Ce contrat, qui institue une personne morale de droit privé, prend la forme de statuts qui précisent l'objet de la future association, ses organes dirigeants, ses représentants et son siège social.

Les membres de l'association participent de façon permanente à son activité par le moyen de leur choix. Il convient seulement d'assurer une **activité pérenne de la structure**, dont l'existence n'est pas liée à celle de ses fondateurs, et qui ne dispose d'aucun pouvoir de subordination sur ses adhérents.

Enfin, **l'objet de l'association exclut la poursuite d'un but lucratif** : elle ne peut enrichir directement ou indirectement ses membres. Pour autant, la pratique d'une activité génératrice de revenus n'est pas interdite. La loi requiert seulement que les bénéfices ne soient pas distribués entre les adhérents, et que les initiatives de l'association correspondent à son objet social. Une association peut également procurer des avantages matériels à ses membres dès lors que ceux-ci n'augmentent pas leur patrimoine. La conséquence du désintéressement de la gestion associative est l'exonération des impôts commerciaux, qui peut néanmoins se voir requalifiée par l'administration.

(1) Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

Les associations déclarées sont libres d'ester en justice et de posséder un patrimoine, dès lors que celui-ci est nécessaire à l'accomplissement de leur objet social. Elles peuvent également recevoir des subventions publiques et faire appel à la générosité du public. Les campagnes nationales de collecte de fonds doivent faire l'objet d'une déclaration préalable de l'autorité administrative.

Les associations de « défense de l'environnement naturel » bénéficient automatiquement des dispositions de l'article 200 du code général des impôts qui octroie une **réduction fiscale** à leurs donateurs particuliers. L'article 238 bis du même code énonce un dispositif comparable destiné aux entreprises. Cet avantage est considérable dans la perspective d'un appel à la générosité publique, et inconciliable avec la liberté d'organisation pratiquement absolue qu'octroie la loi de 1901. Des mécanismes de surveillance s'appliquent par conséquent dès lors que l'association cesse de fonctionner sur les seules cotisations de ses membres.

2. Des contrôles multiples forcément lacunaires

Instruite par de précédents scandales de la nécessité de contrôler l'usage des fonds gérés par le secteur associatif, la puissance publique a produit un véritable **arsenal législatif et réglementaire** destiné à prévenir les comportements répréhensibles. Au traditionnel contrôle *a posteriori* est désormais adjoint un contrôle préalable dont les contours ont été définis au cours de la dernière décennie.

Les autorités les mieux placées pour exercer un contrôle sur le fonctionnement des associations et sur l'emploi de leurs ressources sont celles qui octroient des subventions. **Si une organisation peut tout à fait arguer de sa personnalité juridique privée et de son indépendance pour refuser de présenter ses documents comptables, elle se départit de son droit au secret dès lors qu'elle accepte – ou même dès lors qu'elle sollicite – une dotation d'origine publique.** Le contrôle administratif et financier des collectivités publiques sur les organismes sans but lucratif trouve son origine dans le décret-loi du 30 octobre 1935, qui a été depuis codifié à l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales. Les subventions publiques utilisées en violation des objectifs définis à l'origine par les financeurs sont annulées et reversées à la collectivité donatrice.

Article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales

Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.

Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.

La loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ordonne à toute autorité administrative désireuse d'attribuer une subvention à un organisme de droit privé de **procéder par voie de convention préalable lorsqu'une somme de 23 000 euros est atteinte**. Le document précise les montants alloués et les conditions d'utilisation attendues ; il est commun que le budget prévisionnel de l'organisme soit également communiqué. L'association produit par la suite un compte rendu financier qui retrace les dépenses effectuées pour la satisfaction de l'objet de la subvention.

Une autre modalité de contrôle des associations est prévue à l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier. Un dispositif tout à fait similaire ⁽¹⁾ existe à l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Le texte le plus ancien présente cependant l'avantage d'une plus grande clarté.

Article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958

(...) Tout organisme subventionné dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et, quelles que soient sa nature juridique et la forme des subventions qui lui ont été attribuées par l'État, une collectivité locale ou un établissement public, est soumis aux vérifications des comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des finances ainsi qu'au contrôle de la cour des comptes.

L'exercice de ces droits de vérifications et de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties. (...)

Les sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui ont fait appel ou font appel au concours de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, sous forme d'apport en capital, de prêts, d'avances ou de garanties d'intérêt, sont soumises aux vérifications de l'inspection générale des finances dont les fonctionnaires ont les pouvoirs d'investigation nécessaires à l'examen, sur pièces et sur place des écritures, du bilan et des comptes dans leurs parties relatives à la gestion et à l'emploi de l'aide accordée conformément au but pour lequel elle a été sollicitée.

Les mêmes pouvoirs appartiennent à l'inspection de l'administration du ministère de l'intérieur en ce qui concerne ces sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui ont fait appel au concours des collectivités locales, départementales ou communales.

(1) Les deux textes prévoient quasiment les mêmes procédures. Leur coexistence est étonnante, encore qu'elle ne pose pas de difficulté en droit.

La volonté de surveillance de l'usage fait des deniers publics par les associations est donc exemplaire. **L'ordonnance confère une compétence de contrôle tout à la fois à l'inspection générale des finances, aux comptables supérieurs du trésor et à l'inspection générale de l'administration.** Les vérifications sont opérées de plein droit, sur pièces et sur place, auprès de tout organisme recevant un concours financier public, qu'il s'agisse du versement d'une subvention ou de l'affectation d'une contribution obligatoire. Les sanctions possibles sont la répétition de l'indu, c'est-à-dire la restitution des sommes employées en contradiction avec les objectifs affichés, ainsi qu'une amende de 15 000 euros.

L'ordonnance évoque également l'action des **juridictions financières**. La Cour des comptes contrôle les organismes non lucratifs financièrement soutenus par la puissance publique. Elle est assistée dans cette mission par les chambres régionales des comptes, qui suivent l'activité des structures locales percevant des sommes d'un montant supérieur à 1 500 €.

Code des juridictions financières

Article L. 111-7

La Cour des comptes peut exercer, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

Article L. 211-4

La chambre régionale des comptes peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales leurs établissements publics ou les établissements publics nationaux dont le contrôle leur a été délégué en application de l'article L. 111-9 apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquelles ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Une procédure voisine vise les organisations faisant appel à la générosité publique par une collecte d'envergure nationale – c'est-à-dire, dans le domaine environnemental et en prenant en considération les sollicitations formulées à travers un site internet, la totalité du secteur à l'exception des associations de type syndical. La loi n° 91-772 du 7 août 1991, relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, a institué un contrôle confié à la Cour des comptes. Une inadéquation de l'emploi des ressources avec les objectifs affichés est lourde de conséquences : sans préjudice

d'éventuelles suites pénales, la méconduite de l'association est notifiée au ministre du budget ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle fait surtout l'objet d'une publication, ce qui met un terme à la collecte fallacieuse en portant à la connaissance des donateurs l'information de l'accaparement de leurs contributions. La disposition figure désormais à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

Article L. 111-8

La Cour des comptes peut également exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 (...) afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. (...)

La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'État.

Lorsque la Cour des comptes atteste, à l'issue du contrôle d'un organisme visé au présent article, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ou de la non-conformité des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme, elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens. Cette déclaration est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est rendue publique.

Le code de commerce contient également une disposition destinée aux associations subventionnées pour un montant supérieur à 153 000 €. Son article L. 612-4 fait obligation à ces organismes d'établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. La certification d'un **commissaire aux comptes** est requise, et le rapport de ce dernier fait l'objet d'une publication en même temps que les comptes annuels. Il en va de même pour les organisations non commerçantes ayant une activité économique qui dépassent, pour deux de ces critères, les seuils de 50 salariés, 1 550 000 euros au total du bilan et 3 100 000 euros du chiffre d'affaires ou des ressources.

Ces modalités de surveillance n'excluent pas des contrôles de droit commun réalisés par l'administration fiscale et, lorsque l'organisation emploie des salariés, par l'URSSAF.

Vos rapporteurs se félicitent de l'intention manifeste du législateur de prévenir les abus et les malversations par les organisations non gouvernementales. **Il faut cependant craindre que l'allongement continu de la liste des instances de surveillance ne dissimule une efficacité toute relative de cette dernière**, qui justifierait la promotion des conventions préalables en lieu et place des

traditionnels contrôles sur pièces et sur place. Si les magistrats financiers, les délégués des collectivités, les inspections des finances et de l'administration, les comptables du trésor et le commissaire aux comptes venaient à étudier ensemble les documents comptables, comment croire que les locaux de l'association suffiraient les accueillir tous ? Le nombre d'organismes à contrôler et le faible nombre des contrôleurs ne permettent pas un contrôle régulier et performant. Parmi les organismes auditionnés, seul *Greenpeace* a indiqué faire l'objet d'investigations de la part de la cour des comptes.

Les dispositifs ponctuels ont leur utilité pour procéder à des levées de doute, mais il est peu probable qu'ils suffisent à assurer une transparence en termes de gouvernance et de financement.

3. La reconnaissance d'utilité publique : une procédure lourde et contraignante

La **reconnaissance d'utilité publique (RUP)** est la procédure définie par l'article 10 de la loi de 1901 par laquelle l'État reconnaît qu'une organisation présente une utilité publique, ce qui lui permet de bénéficier d'une capacité juridique élargie à la perception de libéralités, de représenter la collectivité en justice et d'obtenir un détachement de fonctionnaires ainsi qu'une légitimité accrue. Nécessaire à la constitution d'une fondation de protection de la nature, elle demeure une option ouverte aux associations environnementales.

L'association qui souhaite l'obtenir la sollicite auprès du ministère de l'intérieur ⁽¹⁾ en présentant ses statuts et, le cas échéant, un compte rendu de ses précédentes activités. La reconnaissance de l'utilité publique prend la forme d'un décret en Conseil d'État. Mais la loi est comme précédemment peu précise sur les critères à satisfaire, si bien qu'il est revenu à l'institution du Palais-Royal de fixer un cadre au fil de ses avis. Il a ainsi formulé **cinq exigences** : un fonctionnement démocratique, une transparence financière, un objet social national, un nombre d'adhérents supérieur à deux cent et des ressources propres excédant 25 000 €. Ces caractéristiques rappellent celles observées pour la reconnaissance d'utilité publique des fondations ; une masse financière permet cependant à ces dernières de se dispenser du nombre minimal de membres !

Sur deux mille associations reconnues d'utilité publique, le ministère de l'intérieur en recense 86 qui se sont constituées autour d'une ambition de sauvegarde de la nature et de l'environnement. Une majorité d'entre elles s'attachent à la protection animale, ce qui réduit d'autant la part de l'environnement *stricto sensu*.

(1) Les départements d'Alsace et de Moselle constituent des cas particuliers. Ces territoires étaient soumis à l'administration allemande à la promulgation de la loi de 1901. La liberté d'association est apparue dans le droit local sur la base d'une loi impériale de 1908 qui ne prévoit pas l'utilité publique. Celle-ci est donc reconnue par le préfet après avis du tribunal administratif.

Les associations reçues par vos rapporteurs étaient pour la plupart dépourvues de l'utilité publique. Il est permis de penser que toutes n'en respectaient pas les exigences précises en termes de transparence et de démocratie interne. Cependant, vos rapporteurs admettent la pertinence de leurs explications quant à la **lourdeur de la procédure et des sujétions qui s'attachent à la RUP** : aval du Conseil d'État pour toute modification des statuts, communication des comptes à la préfecture et au ministère de l'intérieur, autorisation du préfet requise avant d'aliéner une part du patrimoine. Un comportement violant ces obligations entraînerait probablement ⁽¹⁾ le retrait de la reconnaissance, ce qui aurait des conséquences très négatives pour le produit des appels à la générosité publique. La certification par un commissaire aux comptes est également imposée pour les associations reconnues d'utilité publique qui collectent des fonds pour d'autres organismes.

Ces contraintes excessives apparaissent contre-productives. Elles découragent les candidatures : seule une dizaine de nouvelles associations est admise chaque année. Comme précédemment, il est à craindre qu'elles submergent les effectifs insuffisants consacrés au contrôle des pièces comptables et des comptes rendus d'activité. Vos rapporteurs s'interrogent par exemple sur la double communication des bilans à la préfecture et au ministère, alors qu'un seul destinataire suffirait manifestement. Ils s'étonnent également de l'absence de clause de revoyure de l'utilité, alors qu'un examen régulier permettrait à la fois un point plus précis sur les pratiques de l'association et le retrait de la RUP aux groupements dépourvus d'activité.

La reconnaissance d'utilité publique n'est pas le bon moyen d'assurer un contrôle et une transparence aux yeux du grand public. Les associations et fondations de protection de la nature jouissent toutefois d'un instrument particulier : l'agrément ministériel.

4. L'agrément environnemental : un label aux yeux du public

Contrairement à la reconnaissance d'utilité publique et quoiqu'il en recoupe les caractéristiques principales, le principe de l'agrément est étranger à la loi de 1901. Plus récent et sectorisé, il formalise les relations privilégiées qu'un ministère souhaite entretenir avec une association – les fondations ne sont pas intéressées puisque toujours reconnues d'utilité publique.

L'agrément a pour effet de légitimer l'association dans le débat institutionnel, d'en faire un interlocuteur privilégié de l'administration. Dans le domaine environnemental, il confère également une capacité juridique étendue qui permet au récipiendaire de se constituer partie civile contre les auteurs d'atteintes à la nature. Il est enfin une condition d'accès aux emplois aidés et aux subventions de l'État.

(1) L'hypothèse reste tout à fait théorique, puisque pareil évènement ne s'est jamais produit.

Suivant la taille, l'objet et les ressources de l'association, il existe des niveaux d'agrément. Une structure locale sera agréée par la préfecture, tandis qu'une organisation d'envergure nationale présentera sa candidature directement auprès de l'administration centrale du ministère de l'environnement.

Code de l'environnement

Article L. 141-1

Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la procédure d'agrément est applicable aux associations inscrites depuis trois ans au moins.

Ces associations sont dites « associations agréées de protection de l'environnement ».

Cet agrément est attribué dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Il peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer. (...)

Article L. 141-2

Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement.

Les critères d'agrément reprennent l'essentiel des exigences de l'utilité publique. Auparavant divergents suivant les ministères, ils ont été unifiés autour d'un « tronc commun » par l'annexe V de la circulaire 5439/SG du Premier ministre du 18 janvier 2010.

L'association doit répondre à **un objet d'intérêt général**, c'est-à-dire qu'elle ne se borne pas à défendre ses membres. Elle combat la discrimination et elle respecte la liberté individuelle. Dépourvue d'activité lucrative, gérée avec désintéressement par un bénévole, elle ne procure aucun avantage exorbitant à ses membres. Elle est enfin apte à agir en réseau.

L'association adopte un **mode de fonctionnement démocratique** à travers la réunion régulière de ses instances et le renouvellement périodique de ses dirigeants. Son assemblée générale, ouverte à tous les membres, procède à l'élection de l'équipe dirigeante et à l'approbation de rapports communiqués au préalable.

L'association promeut enfin la **transparence financière** en mettant ses comptes à la disposition de ses membres et en les communiquant à toutes les administrations avec lesquelles elle coopère. Son budget ne la place pas en situation de dépendance envers un financeur unique, privé ou public.

L'agrément suppose ainsi la transmission à l'autorité publique des pièces qui seraient réclamées lors d'un contrôle de l'usage des fonds recueillis auprès du grand public ou perçus par les concours financiers de personnes publiques. **Vos rapporteurs approuvent cette procédure** qui permet de crédibiliser un acteur devant l'opinion avec l'assurance de sa responsabilité, puisque cette reconnaissance est octroyée par des partenaires réguliers de l'association qui apprécient son comportement sur le terrain. Ils ne négligent cependant pas ses imperfections. Pertinent au moment de son octroi, l'agrément peut perdre sa justification au fil des ans en l'absence de clause de revoyure, pour bénéficier finalement à des structures moribondes ou inactives, et ne constituer finalement qu'un contrôle théorique supplémentaire.

Lors de son audition, la commissaire générale au développement durable Michelle Pappalardo a signalé être consciente de ces failles dans le dispositif du ministère de l'environnement. Une révision des critères d'agrément est en cours, en lien avec la circulaire précédemment mentionnée, pour accompagner la mise en œuvre de la loi *Grenelle II*.

B.— DES CITOYENS PAS TOUJOURS BIEN INFORMÉS

Sans nier l'importance du contrôle public, la bonne information des particuliers apparaît comme l'enjeu principal d'un débat riche et instructif sur les questions environnementales. Dans l'optique d'une participation des associations et des fondations à la décision publique, la capacité des citoyens à replacer un discours dans son contexte – au-delà des labels, reconnaissances et autres agréments – revêt une importance décisive.

Vos rapporteurs ont constaté au cours de leurs travaux que la législation en vigueur remplit correctement son rôle : elle offre à toute personne intéressée la faculté de se documenter substantiellement sur le mode de financement et de gouvernance de toutes les organisations environnementales relativement importantes. **Plus que les moyens, c'est la volonté qui fait défaut.** Par-delà les bénévoles et les dirigeants élus, dont le travail et l'investissement méritent d'être salués, beaucoup semblent considérer un versement financier – sous forme de don ou de cotisation – comme un geste suffisant pour formaliser leur engagement en faveur de la protection de la nature.

1. Une implication limitée des adhérents et des donateurs

Les particuliers les plus concernés par le fonctionnement d'une association sont naturellement ses adhérents. Parties au pacte d'association fondé sur une **égalité entre les membres**, ils sont en droit de réclamer – à condition de respecter

eux-mêmes les obligations fixées par les statuts – un fonctionnement régulier des organes de direction et d'obtenir des informations sur la gestion au cours des assemblées générales. L'accès aux documents administratifs et comptables leur est garanti ; seul un candidat à des fonctions de direction peut, en revanche, se faire remettre le fichier nominatif des membres.

Disposition moins connue, **un simple donateur jouit également d'un droit d'information étendu** sur le fonctionnement de l'association ou de la fondation qu'il soutient financièrement. Il peut se faire communiquer, sur demande, les statuts et le règlement intérieur, la liste des dirigeants, le rapport moral ainsi que les rapports financiers et autres documents comptables et budgétaires. Depuis le 6 juillet 2009, le site internet du journal officiel met à la disposition des donateurs les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes des organisations recevant chaque année plus de 153 000 € de subventions publiques pour les exercices clos depuis 2006.

Les deux dispositifs se confondent par leurs effets. Du reste, vos rapporteurs ont constaté que la pratique des organisations varie en ce qui concerne les donateurs. *Greenpeace* a indiqué assimiler ses donateurs à des adhérents, alors que la *Ligue pour la protection des oiseaux* a signalé maintenir une séparation stricte entre les deux catégories. **Le débat demeure de toute façon théorique**, du fait du faible exercice de leurs droits par les adhérents. Les plus imposantes associations environnementales rassemblent des dizaines voire des centaines de milliers de membres. Leurs assemblées générales, pourtant, ne réunissent que quelques dizaines, au mieux quelques centaines de personnes.

Vos rapporteurs déplorent ce qui est apparu, au cours des auditions, comme une forme de désintérêt pour le fonctionnement associatif au sein des grandes structures. Il est vrai que la publication sur internet des documents retraçant toutes les activités de l'organisation rend moins nécessaire d'assister à des assemblées générales tenues à une grande distance du domicile. Mais si le fonctionnement démocratique d'une association conditionne son statut de partenaire privilégié de la puissance publique, il reste déplorable que ce contrôle interne par la base demeure largement inexistant dans la pratique par manque d'investissement des adhérents. Vos rapporteurs considèrent également l'absence de base adhérente comme une faiblesse dans le statut des fondations, en ce qu'elle prive ces organisations d'un échelon de surveillance interne utile et gratuit. *WWF France* corrige cette faiblesse à travers une association éponyme qui regroupe les sympathisants de la fondation. Cette structure interroge quant à sa pertinence, mais elle présente le mérite d'apporter une réponse au déficit de contrôle démocratique des fondations.

Le défaut de participation – qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux organisations de protection de la nature, en témoignent les faibles chiffres de participation aux élections politiques et professionnelles – menace d'ailleurs la pérennité des associations à terme. Si une interrogation n'est pas formulée et résolue, le risque existe qu'elle entraîne le départ de l'adhérent et l'arrêt des

versements du donateur. Elle affaiblit également le débat d'idées au sein de la structure et le sentiment d'appartenance, donc le lien social qui en résulte. Certaines associations auditionnées ont fait état d'une durée moyenne d'adhésion de quatre ans : ce chiffre peut inquiéter, même si le dynamisme actuel du mouvement environnemental compense les départs par de nouvelles arrivées.

2. Une communication insuffisamment accessible au grand public

Les documents de gestion des principales organisations de protection de la nature, parce qu'elles reçoivent de l'argent public et parce qu'elles collectent des fonds par des appels à la générosité publique, sont consultables par tout citoyen même s'il ne contribue aucunement à leur fonctionnement. Vos rapporteurs se félicitent à nouveau que les pouvoirs publics organisent une transparence généralisée, même s'ils s'étonnent d'une situation dans laquelle l'adhérent et le donateur ne sont pas mieux informés que l'observateur extérieur.

En premier lieu, aux termes de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, le public dispose d'un droit d'information sur les concours financiers attribués par les communes de plus de 3 500 habitants aux organismes sans but lucratif ayant reçu une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % de son budget. Leur liste figure en annexe des documents budgétaires municipaux.

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, impose aux organisations recevant annuellement un total de subventions supérieur à 153 000 € de déposer à la préfecture du département de leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions de subvention et les comptes rendus de l'utilisation de ces subventions. Ces documents peuvent être consultés par quiconque en exprime la demande.

Enfin, la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, relative au volontariat associatif, ordonne dans son article 22 que « *les personnes morales de droit public tiennent à disposition du public par voie électronique, dans des conditions fixées par décret, le montant des subventions qu'elles ont accordées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique. Un bilan annuel consolidé est disponible chaque année* ». Le décret 2006-887 du 18 juillet 2006 a précisé les modalités d'application de cette disposition, dont la mise en œuvre demeure toutefois fort perfectible.

Dans le débat public, vos rapporteurs n'imaginent cependant pas que le citoyen se précipite en préfecture pour consulter les rapports d'activités et les documents financiers des organisations de protection de l'environnement. Il semble exagérément optimiste d'escompter des particuliers un sacrifice de temps et d'argent pour simplement appréhender les termes d'un débat qui, s'il les

intéresse résolument, n'aura pas de conséquence directe et immédiate sur leur existence.

Vos rapporteurs se rallient par conséquent à la démarche publique engagée par la loi du 12 avril 2000 et poursuivie depuis par les gouvernements et les majorités successives. Une transparence renforcée est nécessaire pour organiser sereinement et efficacement le débat public autour de l'environnement, et pour impliquer avec succès les organisations écologiques dans la prise de décision publique en écartant une parole qui serait manifestement dictée par des intérêts extérieurs. Mais cette transparence ne peut résulter d'un énième accroissement des obligations de communication de comptes et de rapports par les associations et les fondations. Cette charge supplémentaire consommerait le temps et l'énergie des associations sans apporter la moindre information à des instances de contrôle déjà engorgées et à des particuliers peu disponibles.

Une transparence effective résultera de mécanismes en amont de l'action et de la subvention, formalisés par l'instrument majeur qu'est l'agrément environnemental. L'État et les collectivités territoriales, qui détiennent la responsabilité de la politique de la nation, ne peuvent être seuls chargés du contrôle des associations et des fondations. **Le renforcement des contrôles internes, par une vie démocratique réelle qui permette l'expression d'une opposition, et des surveillances multilatérales par des organismes extérieurs et spécialisés, paraissent les solutions les plus réalistes, les moins coûteuses et les plus respectueuses des identités associatives.**

La liberté d'association ne doit pas être ensevelie sous les exigences administratives et législatives. Plus que des amendements au droit, vos rapporteurs plaident en faveur de nouvelles pratiques et de nouveaux comportements. Dans un secteur environnemental en pleine expansion, dont les ressources financières devraient augmenter fortement au cours des prochaines années, ces quelques améliorations devraient permettre la perpétuation sur des bases saines des débats que connaît le pays.

SECONDE PARTIE

POUR UNE TRANSPARENCE ACCRUE

Vos rapporteurs ont axé leurs travaux autour du principe d'une **confiance réaffirmée dans les associations**. Les évolutions souhaitables dans le fonctionnement des organisations environnementales passeront moins par la loi que par la perpétuation de l'engagement des citoyens dans le mouvement associatif, moins par de nouvelles contraintes réglementaires que par l'attachement des particuliers à l'investissement associatif qui leur est cher.

En matière de protection de l'environnement, le jugement de la population est par ailleurs sans appel. Un sondage ⁽¹⁾ – extrêmement préoccupant pour les institutions politiques – a montré que **83 % du panel interrogé a foi dans l'action associative** pour protéger la biodiversité. Les Français se détournent des sphères politiques (52 % de confiance envers l'Union européenne et 38 % envers le Gouvernement). Même les collectivités locales ne parviennent pas à susciter un élan aussi favorable : les communes recueillent 69 %, les départements et les régions tous deux 68 %.

Cette bonne perception des associations écologistes ne justifie pas de ne rien faire ; elle signifie simplement que les marges d'amélioration sont modérées. Vos rapporteurs l'ont constaté au cours de leurs auditions : **parmi toutes les organisations entendues, la très grande majorité fonctionne selon un système démocratique classique** d'assemblée générale régulière, d'élection pour un à trois ans des membres du conseil d'administration, et de diversification des sources de financement.

Les textes statutaires et les documents comptables transmis par les différentes organisations soulèvent, en vérité, fort peu de remarques. Ce sont davantage certaines pratiques qui posent question et qui pourraient jeter la suspicion sur tout un secteur associatif, *a fortiori* dans la mesure où celui-ci jouit d'une médiatisation élevée et d'une grande visibilité dans l'agenda politique. Ce point renforce incidemment le sentiment d'une utilité limitée des contrôles sur pièces, peu susceptibles de déduire des textes les comportements.

Plus qu'un supplément de réglementation, vos rapporteurs préconisent donc un **renforcement de l'éthique** de chacun, de façon à éviter que la recherche de l'intérêt général ne se trouve court-circuitée par la protection d'intérêts particuliers, de droits d'usage ou encore de profits potentiels. Eu égard aux enjeux de la diversification des ressources associatives par l'appel à la générosité des particuliers, il y a lieu d'appliquer ce que le droit anglo-saxon et la jurisprudence européenne nomment la « théorie des apparences » : les organisations ne doivent pas seulement être parfaitement honnêtes, elles doivent aussi le paraître ; elles ne

(1) Sondage TNS-Sofres du 22 mai 2010.

doivent pas seulement suivre les commandements de la loi, elles doivent aussi suivre les recommandations de la morale et — ce qui est bien plus complexe — appréhender les conséquences médiatiques indésirables d'une prise de position pertinente.

Croire en la responsabilité associative ne signifie pas pour autant les abandonner à elles-mêmes. *In fine*, le rôle de structuration de la puissance publique ne saurait être négligé. **Par l'attribution d'un agrément de protection environnementale, l'État apporte une crédibilité importante aux associations dont tous les secteurs associatifs ne bénéficient pas.** Il reste à assurer et à conforter la valeur de cet agrément en profitant de la mise en œuvre de la loi *Grenelle II* pour corriger ses imperfections et faire émerger les organisations représentatives qui pourront apporter leur éclairage dans la décision publique.

I.— GOUVERNANCE ET FINANCEMENT : DEUX VOLETS À AMÉLIORER

Les associations et les fondations de protection de la nature sont les premières actrices de l'amélioration de leur gouvernance et de leur financement. Elles en sont, aussi, les premières bénéficiaires en termes de crédibilité au moment de solliciter la générosité des particuliers. **Les auditions conduites par vos rapporteurs ont fait apparaître une revendication des notaires pour une plus grande transparence des associations.** En effet, ces officiers publics exercent une mission de conseil auprès de leurs clients. Il n'est pas rare que la rédaction d'un testament amène l'individu à rechercher les bonnes œuvres en faveur desquelles procéder à la dévolution d'une partie de son patrimoine, et à solliciter du notaire l'indication de l'organisme le plus à même de correspondre aux combats qui lui tiennent à cœur. Les notaires déplorent cependant une information insuffisante à propos du secteur associatif, ignorance qui les conduit à ne formuler aucune recommandation.

Il y a donc, sans doute, une communication perfectible de la part des associations environnementales. Mais il y a surtout la crainte, chez le notaire, de délivrer un conseil erroné qui engagerait sa responsabilité professionnelle. Plus que l'existence d'une liste des associations vertueuses — qui devrait s'assimiler, par l'action de l'État, à celle des organisations agréées — vos rapporteurs souhaitent une exemplarité complète du domaine de l'environnement. Il faut à cette fin **éliminer les dernières scories en termes de gouvernance, et prendre garde aux impairs de gestion dans l'exercice budgétaire.**

A.— UNE GOUVERNANCE MIEUX IDENTIFIÉE

Le contrôle exercé sur les associations ne se résume pas à une contrainte exercée depuis l'extérieur. Il passe aussi par l'exercice de contre-pouvoirs et, partant, par l'existence effective d'une démocratie interne fondée sur le principe électoral. Procéder vers une gouvernance plus transparente et plus lisible vise à

prévenir les dérapages qui couperaient l'organisation de sa base comme de sa mission.

1. Faire vivre la démocratie dans les associations

Vos rapporteurs considèrent que le débat démocratique et la confrontation des positions apportent toujours un éclairage propre à faire avancer les positions de chacun. Les thèses en puissances sont ensuite logiquement départagées par un vote, qu'il s'agisse d'une élection des administrateurs par l'assemblée générale des adhérents ou d'une prise de décision stratégique dans un conseil d'administration.

Ce principe démocratique se trouve au cœur des statuts des associations auditionnées. Toutes pratiquent l'élection de leurs administrateurs et de leur bureau. Vos rapporteurs se réjouissent de cette **prégnance de la démocratie**, même si certains fonctionnements particuliers ont pu les étonner.

C'est notamment le cas du système électoral retenu par *Greenpeace* dans lequel les adhérents, qui ont préalablement communiqué leur intention de participer au vote, se réunissent en assemblée générale pour élire une moitié du conseil d'administration, cette moitié procédant ensuite à la désignation de l'autre. Si vos rapporteurs n'éprouvent aucune hostilité de principe quant à la nomination de membres *ès qualité* au sein des organes de direction, **cette cooptation massive interroge sur ses effets et surtout sur la motivation de son institution.**

Certaines associations ont fait part de leur **difficulté à mobiliser les adhérents dans une procédure démocratique interne.** Les quelque 45 000 membres de la *Ligue pour la protection des oiseaux* se trouvent réduits à 300 au moment de l'assemblée générale. Dans une structure qui compte par ailleurs plus de deux cents salariés, le rapprochement des chiffres peut susciter une inquiétude certaine sur la vitalité démocratique de l'association. Celle-ci, toutefois, ne peut être tenue comptable du défaut d'investissement de ses adhérents.

Les associations de taille réduite ont l'avantage de pouvoir fonctionner sur **une base idéale – rousseauiste – de démocratie directe.** L'association *Ferus* est spécialisée dans la protection du loup, du lynx et de l'ours. Par son objet social, elle est vouée à réunir un nombre raisonnable d'adhérents (3 000) par ailleurs concentrés dans des zones géographiques déterminées. Il est donc possible de solliciter fréquemment l'assemblée générale pour les décisions de gestion. Le bureau détient en outre peu de pouvoir de direction, le conseil d'administration se montrant particulièrement diligent.

Vos rapporteurs forment le vœu que les membres de l'association prennent part à la gestion de celle-ci, et non seulement à ses actions ou à son financement. Ils recommandent par ailleurs le développement de structures intermédiaires, qui peuvent être géographiquement décentrées du siège de l'association, pour faire vivre la discussion et le débat. Peu d'associations ont mentionné l'existence de

commissions internes dotées de compétences spécialisées. La mise en place de délégations éthique, financière, prospective et autres facilite la responsabilité des détenteurs du pouvoir au sein de l'organisme, qu'il s'agisse des administrateurs élus ou des permanents salariés. Les groupes, antennes et démembrements territoriaux peuvent également remplir cette fonction de contre-pouvoir.

2. Renforcer le rôle prépondérant des élus

Parce que vos rapporteurs sont attachés à la vitalité de la liberté d'association, ils s'opposent à une mainmise des salariés sur la direction des organisations. L'irruption des permanents dans les associations constitue un phénomène relativement récent : alors que les années 1980 voyaient l'activité associative essentiellement soutenue par les bénévoles et dirigée par les élus, même les petites associations se dotent aujourd'hui de salariés. *Ferus* a indiqué disposer de quatre permanents auxquels s'ajoutent deux emplois aidés.

Ce développement du salariat associatif, encouragé dans les années 2000 par les autorités ministérielles, car conséquence directe des complexités de la gestion et de la logique de projet qui conditionne maintenant l'octroi de financements publics, peut avoir un effet négatif. Le lien entre activité associative et rémunération personnelle apparaissant, il y a lieu de craindre un effacement de l'intérêt général face aux intérêts particuliers. Si les postes de permanents ont d'abord été confiés à des emplois jeunes, l'action des associations pour leur pérennisation sous la forme de contrats à durée déterminée ou indéterminée mérite un satisfecit. La conclusion rapide d'une convention collective, synonyme de droits sociaux renforcés des salariés, vaut également d'être saluée.

Les organisations auditionnées ont toutes déclaré **s'opposer à l'éventualité – par ailleurs légale et communément répandue dans d'autres secteurs associatifs – de la rétribution des administrateurs. Vos rapporteurs souscrivent avec vigueur à cette position.** Les représentants élus de l'association n'ont pas vocation à y exercer un métier, mais une fonction. Il convient de ne pas les distraire de cette mission et de ne pas inaugurer une compétition électorale dont l'objectif réel serait la captation de privilèges plutôt que le service de la collectivité pour l'accomplissement de l'objet statutaire.

Il est essentiel que la responsabilité des dirigeants devant les adhérents ne soit pas vidée de sa substance par une emprise des permanents, experts et techniciens, sur les élus. Vos rapporteurs approuvent le fonctionnement de la *Ligue pour la protection des oiseaux* qui assigne à tout salarié un administrateur référent, qui coordonne son activité et qui a seule compétence pour porter le dossier devant le conseil d'administration. Ils sont en revanche plus circonspects devant l'organisation de *Greenpeace* où le conseil d'administration ne détient qu'un rôle de supervision des programmes d'action proposés par les 76 salariés de l'association. Le risque technocratique apparaît alors relativement élevé.

Enfin, la liberté des administrateurs suppose une indépendance d'action au sein du conseil d'administration vis-à-vis des autres membres, sans que leur parole ne mette en jeu d'autres intérêts. Les personnalités qualifiées peuvent avoir leur importance, mais vos rapporteurs constatent une similitude entre structures associatives et monde des affaires : des **participations croisées au sein des conseils d'administration qui affaiblissent la gouvernance et les capacités de contrôle** des instances. Cette pratique n'est évidemment pas illégale, mais elle jette la suspicion sur la bonne gestion des organisations. Ainsi, la fondation *Goodplanet* présidée par Yann Arthus-Bertrand accueille dans son conseil d'administration Serge Orru, le directeur général du *WWF France*. Yann Arthus-Bertrand est aussi administrateur des *Amis du WWF*, l'association qui fédère les sympathisants de la fondation *WWF France* et qui gère ses contentieux. Le contrôle réciproque n'a pas que des vertus. Sans dénier à quiconque le droit de multiplier les engagements associatifs bénévoles, la théorie des apparences plaide en faveur d'une clarification de la composition des conseils d'administration.

3. Contextualiser l'action des fondations

Contrairement aux associations, **une fondation n'a pas la possibilité de solliciter un contrôle interne**. Administrée par une dizaine de membres dont les deux tiers sont les fondateurs et leurs amis par eux désignés, la répartition des pouvoirs en son sein n'a pas vocation à évoluer. Elle interroge d'autant plus qu'elle est de nature à susciter des conflits d'intérêt. Encore une fois, ni la qualité ni l'engagement de ces personnes n'est en cause. Mais la sollicitation de la générosité des particuliers et des financements de la puissance publique entraîne un devoir d'exemplarité qui a conduit vos rapporteurs à s'interroger.

La fondation *Goodplanet* a pour ambition d'éduquer aux problèmes environnementaux. Elle bénéficie d'une faible part de subventions publiques, l'essentiel de ses ressources provenant des dons de particuliers et de mécénat d'entreprise. L'État compte trois sièges au sein du conseil d'administration, répartis entre les ministères de l'intérieur, de l'environnement et de l'éducation nationale. Cette attribution est conforme au droit, comme la nomination des personnalités qualifiées laissée au choix des fondateurs. Vos rapporteurs s'étonnent toutefois de trouver parmi eux un **membre du gouvernement en exercice**, Alain Juppé, ministre de la défense. Il est certain que celui-ci a intégré la fondation *Goodplanet* avant d'occuper la fonction qui est la sienne au sein de l'exécutif, et qu'aucun texte de loi ne proclame une quelconque incompatibilité. Il est néanmoins tout aussi certain que la présence du ministre en charge des forces armées dans l'instance dirigeante d'une organisation environnementale interpelle. Vos rapporteurs ne doutent pas que M. Alain Juppé s'apprête à abandonner son siège auprès de *Goodplanet*. Il conviendra d'en informer le webmestre de la fondation afin qu'il en fasse mention aux visiteurs du site internet ⁽¹⁾.

(1) <http://goodplanet.org/spip.php?article69> visité le 1^{er} février 2011. Il faut préciser que la page ne mentionne que la fonction de maire de Bordeaux à côté du nom de M. Juppé.

Une autre affaire a conduit vos rapporteurs à se pencher sur les activités de *Goodplanet* et à lui adresser un courrier en décembre 2010 – dont la réponse est parvenue dans les derniers jours de janvier 2011. Elle concerne l'attribution au **Qatar** de la coupe du monde de football prévue en 2022. Plusieurs députés de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale se sont émus de cette décision en termes de coût pour l'environnement, dans la mesure où les stades restent à construire et où le climat local extrêmement défavorable contraindra à climatiser les infrastructures sportives. La facture énergétique de l'événement promet d'atteindre des montants considérables, bien que les finances qataries permettent d'investir en masse dans des sources renouvelables. Dans ce contexte, le soutien publiquement apporté par Yann Arthus-Bertrand à la candidature du Qatar étonne. La rumeur répandue par la presse selon laquelle le Qatar comptait parmi les financeurs du film du photographe, *Home*, toujours mis à disposition sur la page d'accueil du site de *Goodplanet*, renforce **les interrogations et les risques de discrédit**. Vos rapporteurs ont pris note des précisions apportées par Yann Arthus-Bertrand dans sa réponse : la promesse d'un événement neutre du point de vue du carbone, la volonté de faire apparaître les préoccupations écologiques dans une partie du monde pour l'heure peu consciente des risques du réchauffement climatique, son espérance de voir le calendrier de l'épreuve déplacé de l'été à l'hiver. Il est possible, en effet, que l'impact de l'événement sur le Moyen-Orient s'avère positif. Sans doute l'effet désastreux de cette décision en Europe a-t-il, néanmoins, été grandement sous-estimé.

La composition du conseil d'administration de la fondation *Nicolas Hulot* pose d'autres questions. Trois entreprises y occupent un siège : TF1, EDF et L'Oréal. Ceci ne pose, en soi, aucune difficulté : le mécénat de puissantes sociétés en faveur de l'environnement doit être accueilli comme un moyen supplémentaire d'action. Néanmoins, les activités particulières de ces groupes semblent problématiques sans les dimensions environnementales. **EDF est une entreprise de pointe dans le secteur nucléaire. Quant à L'Oréal, elle est classée parmi les groupes de cosmétiques dont les produits font l'objet de test sur les animaux, au grand désarroi des opposants à la vivisection. Dès lors, comment interpréter, par exemple, la position très mesurée de Nicolas Hulot sur l'énergie nucléaire ?** Quel poids donner à sa parole sur les activités principales de ses deux administrateurs, dont vos rapporteurs ont appris que l'un d'eux finance la fondation à hauteur de 10 % de ses ressources ?

Il ne s'agit pas de jeter l'interdit sur la participation des individus et des entreprises aux causes qui leur paraissent justes. Dans un contexte de crise économique et environnementale, les financements en faveur de la protection de la nature sont tous bénéfiques. Mais **la prudence et la sagesse ordonnent de ne pas transformer les partenaires en codécideurs**. Dans le meilleur des cas, il en résulte une défiance à l'égard des défenseurs de l'environnement dont pâtit l'ensemble du secteur. Dans le pire des cas, que vos rapporteurs ne souhaitent pas imaginer, la parole de la fondation se trouve pilotée par ses administrateurs intéressés sur les sujets sensibles.

Les compositions des conseils d'administration sont disponibles dans les médias et sur internet. Vos rapporteurs souhaitent que les organisations accroissent davantage leur transparence sur ce thème éminemment central de l'indépendance des positions. Lorsqu'une personnalité s'exprime au nom d'une fondation, le grand public doit savoir qui s'associe à ce discours. Le message a parfois moins de sens que le messenger.

4. Prévenir un comportement d'entreprise

La frontière entre objectifs et prestations de services, ou encore participation à une mission de service public, demeure dans la pratique bien incertaine même si elle a été, dans son principe, très clairement définie dans l'instruction du 9 septembre 2001 pour l'application du code des marchés publics : *« Il y a marché public lorsque l'administration exprime de son initiative un besoin qui lui est propre et qu'elle demande à un prestataire extérieur de lui fournir les prestations de services de nature à satisfaire ce besoin en contrepartie d'un prix... En revanche, il y a subvention lorsqu'il s'agit pour une personne publique d'apporter un concours financier aux activités d'une association qui a bâti un projet spécifique »*. Le critère de distinction ainsi proposé est essentiellement celui de l'initiative du besoin exprimé ou de l'action envisagée. On peut y ajouter l'absence de contrepartie spécifique pour l'autorité qui accorde une subvention.

Le franchissement d'un seuil de 23 000 € entraîne l'obligation légale de contractualiser le versement avec la puissance publique. Cette convention comporte des risques au regard des principes de la commande publique et de la législation fiscale applicable. En effet, elle intervient en dehors de toute procédure de mise en concurrence, mais elle relève du **code des marchés publics** dès lors qu'elle suppose un transfert de ressource et qu'elle intervient dans le champ concurrentiel.

Vos rapporteurs affirment être très attachés à ce que le but des associations consiste à satisfaire un objet social d'intérêt général, et non à s'abriter derrière un régime social et fiscal avantageux pour conduire des activités qui ressortissent à l'activité économique. Le droit de l'Union européenne se montre sourcilieux de ce point de vue et le domaine environnemental, contrairement aux activités sociales et aux politiques qui relèvent de la puissance publique, ne bénéficie aucunement d'une exemption des rigueurs du droit de la concurrence.

Bien sûr, il est loisible à une association de candidater pour l'obtention d'un marché public ou d'une délégation de service public. Mais il convient alors que la logique de projet ait été convenablement définie et, surtout, que l'autorité de commande respecte les prescriptions du code des marchés publics.

La même analyse prévaut pour ce qui concerne les activités conduites dans le champ économique à destination de personnes privées. Il est classiquement admis que des prestations commerciales soient servies aux

adhérents et aux donateurs de l'association. Les ventes de brochures et d'objets labellisés ne soulèvent aucune difficulté. En revanche, les prestations offertes aux tiers pourraient poser problème. La fédération ATMO détient de la loi, par exemple, la mission de surveillance de la qualité de l'air ambiant. Mais les associations locales (AASQA) sont également actives pour le contrôle de l'air intérieur auprès d'industriels, domaine *a priori* ouvert à la concurrence. De plus, les AASQA sont partiellement financées par un prélèvement obligatoire sur les entreprises, la taxe générale sur les activités polluantes. Il n'existe apparemment pas encore d'activité économique pour le contrôle de l'air intérieur ; toutefois la plainte d'un futur concurrent n'est pas à exclure à l'avenir. Il revient à ATMO de prendre la situation en considération et de solliciter, le cas échéant et sur ce point précis, une modification de la loi.

Même si l'activité économique d'une association peut troubler l'observateur, elle constitue une source de recettes appréciables alors que la diversification des ressources est élevée au rang de nécessité de gestion. Il convient cependant que les organismes de protection de l'environnement accordent toujours une priorité à leur objet social d'intérêt général, et qu'ils respectent la réglementation économique lorsqu'ils agissent dans le champ commercial. Une association n'est pas une entreprise ; les avantages de fonctionnement et d'imposition que lui concède la loi de 1901 n'ont pas été rédigés pour lui permettre d'intervenir dans l'économie dans des conditions de concurrence favorables. Vos rapporteurs jugent ainsi que le *WWF France* a sagement agi en concentrant dans une société annexe, *Panda EURL*, dont la Fondation est l'associé unique, la charge de développer la marque Panda.

B.— UN SUIVI RENFORCÉ DES SOMMES MANIÉES

La gouvernance constitue le principal point sur lequel une clarté supérieure est escomptée de la part du mouvement associatif de protection de l'environnement. On ne négligera cependant pas les aspects relatifs au financement des organisations, car les **scandales qui ont pu ébranler d'autres branches par le passé** — le secteur médico-social notamment — ont trouvé leur source dans un maniement des fonds peu compatible avec une gestion désintéressée dans un but d'intérêt général. Une association sur quatre, dans tous les secteurs d'activité, fait un effort particulier pour adapter la présentation de ses documents comptables au grand public, notamment par la mise en avant de ratios significatifs sous forme graphique, afin de convaincre le donateur profane du sérieux de sa gestion.

Il convient de rappeler que les organisations de protection de l'environnement ne représentent qu'une **faible fraction de la générosité nationale**, en raison de leur sollicitation tardive des particuliers. Elles représentent aussi un des **plus forts potentiels de progression** qu'ont identifiés les spécialistes de la collecte associative de *France Générosités*, auditionnés par vos rapporteurs. Les collectes de rue sont en effet organisées avec une attention toute spécifique,

voire déléguées à des entreprises spécialisées comme *ONG Conseil*. Vos rapporteurs s'étonnent d'un tel degré de professionnalisation qui demeure très probablement ignoré des donateurs, sans doute convaincus de rencontrer des bénévoles et non des commerciaux. Il est certain toutefois que les masses en jeu et le nombre de sollicitations potentielles par différents organismes dans tous les domaines justifient un minimum de coordination.

Les collectes de *Greenpeace* méritent un développement particulier. Comme expliqué précédemment, l'association axe sa politique sur une indépendance absolue envers les pouvoirs publics et le mécénat d'entreprise. Cette position lève immédiatement toute ambiguïté et toute suspicion sur l'origine des fonds, puisque seuls les donateurs particuliers apportent leur contribution au budget de l'organisation. Elle induit toutefois la nécessité de rencontrer le succès au cours des opérations de collecte : **si l'association vient à déplaire, sa pérennité financière se trouve menacée**. Il en découle la nécessité d'actions particulièrement médiatiques destinées certes à revendiquer une position écologiste, mais aussi à se signaler au regard du donateur potentiel.

Les autres organismes reçus ont fait le choix d'une diversification des ressources dans des proportions qui varient en fonction de leur répertoire d'actions. Les petites structures et les associations de personnes morales sont beaucoup assises sur les cotisations des membres. Les fondations ont une plus grande facilité à solliciter le mécénat d'entreprise. Les gestionnaires de réserves reçoivent la contrepartie de leur participation au service public. La plupart fait aussi appel aux subventions publiques. Certaines enfin, dans les domaines les plus techniques, s'adonnent à des prestations de service facturées. ATMO est un cas particulier puisque les AASQA, instituées par ordre de la loi, peuvent prétendre à des ressources levées par l'impôt.

La conjoncture est favorable aux organisations environnementales, qui ont une plus grande facilité que les autres à convaincre les donateurs. Leur participation aux structures de concertation issues du *Grenelle II* va cependant engendrer des frais. Les représentants de *FNE* ont suggéré **un financement public comparable à celui du monde syndical**, estimant remplir désormais des missions de valeur comparable. Vos rapporteurs jugent cette **demande peu recevable** : les associations demeurent fondées sur un engagement volontaire de leurs membres, il n'est pas souhaitable d'accroître encore le pouvoir des permanents en leur sein, et la situation contrainte des finances publiques ne permet de toutes façons pas d'envisager cette nouvelle dépense.

1. Tracer exactement les financements

La question de la globalisation des dons reçus par les associations et de leur répartition par l'organisme bénéficiaire s'inscrit dans l'actualité, alors que la Cour des comptes achève son examen de l'emploi des sommes collectées à la suite de l'émotion suscitée par le raz-de-marée de 2004 en Asie.

Rien n'interdit juridiquement aux associations de réaffecter en partie un flux financier jugé excessif, quelle que soit la raison qui ait provoqué cet afflux, dès lors que leur estimation de la situation est correcte. **Si un donateur souhaite que son don soit affecté à une action déterminée, l'association ou la fondation est tenue de respecter sa volonté ou de refuser sa contribution.** Ce souhait doit être exprimé de manière expresse, en particulier lorsque l'organisme s'est explicitement réservé la possibilité d'utiliser le don à une cause autre que celle indiquée dans sa sollicitation.

Il reste que ces réaffectations financières ont un effet très négatif sur l'opinion publique, qui considère avoir été flouée. Vos rapporteurs ont noté que, dans le domaine environnemental aussi, **les enseignements de la force de vente ont cours pour susciter l'acte de don.** Il est facile d'attendrir le donateur en mettant en avant un tigre et un panda ; c'est plus délicat avec un requin et un grand hamster d'Alsace. Le loup fait partie des espèces reconnues mobilisatrices. *WWF France* ne disposant pas d'une expertise suffisante en la matière, la fondation acquitte le devoir né de ses collectes en versant à *Ferus* une dotation annuelle de 30 000 € pour la sauvegarde des populations des Alpes. Vos rapporteurs approuvent cette démarche, qui permet de **bénéficier à la fois de l'expérience du WWF** dans l'appel à la générosité publique **et de la compétence de Ferus** dans la protection lupine.

La question des partenariats doit enfin être évoquée. Les relations des organisations environnementales avec les entreprises, et notamment avec les sociétés reconnues comme peu vertueuses dans leur rapport avec la nature, jettent parfois le trouble sur la sincérité de leur action. Certaines associations ont indiqué ne pas croire à la possibilité d'une indépendance dès lors que des liens contractuels et financiers existent. D'autres, au contraire, prouvent que leurs engagements n'obscurcissent en rien leur vigilance écologiste : *FNE* a déclaré avoir déposé une plainte en justice contre son partenaire *Réseaux ferrés de France*. **Vos rapporteurs affirment leur soutien à la démarche de partenariat,** par laquelle un organisme environnemental permet à une organisation polluante de minimiser son impact sur le milieu extérieur tout en collectant des fonds nécessaires à d'autres actions. De la même façon qu'une promotion approfondie des droits de l'homme en Scandinavie présente un intérêt limité, la logique de protection de l'environnement conduit à se rapprocher des pollueurs les plus importants pour obtenir les avancées les plus sensibles. Seule condition à la persistance de l'autonomie de décision : il est nécessaire d'éviter une dépendance financière envers le partenaire. La recette recueillie ne doit pas constituer une source principale de financement, simplement un apport toujours appréciable.

2. Agréger les documents comptables des fédérations

La connaissance des budgets associatifs est chose complexe. Par les choix de gouvernance opérés, il n'est pas aisé pour le grand public de parvenir à identifier ce que représente réellement une association.

Vos rapporteurs ont relevé que les unions et fédérations reçues étaient souvent promptes à mettre en avant le nombre global de leurs membres, et à répondre à une question sur les finances ou les ressources humaines en se référant au seul échelon central. La différence de perspective est pourtant considérable. L'*Union nationale des CPIE* compte une poignée de permanents à l'échelon central, mais plus de mille dans l'ensemble du réseau ; le budget de un million d'euros au niveau supérieur atteint quarante millions d'euros une fois consolidé. *France Nature Environnement* avance quant à elle des ressources légèrement inférieures à trois millions d'euros, mais elle n'inclut pas à ce chiffre les finances des trois mille associations qui lui sont réunies.

Il n'est pas question pour autant de procéder à des calculs arithmétiques qui seraient forcément déraisonnables. **Une fédération a une fonction de représentation et de coordination, elle ne jouit pas d'un pouvoir hiérarchique sur les entités qui la composent.** Les associations locales et spécialisées conservent une large autonomie. Néanmoins, il serait bon pour le grand public – et pour les administrations sans doute également – de **disposer des données consolidées** afin d'estimer ce que pourraient représenter ces organisations dans l'hypothèse, certes théorique, d'une parfaite coordination du réseau.

3. Diminuer les sommes consacrées au fonctionnement

Comme pour l'ensemble du secteur associatif, le citoyen qui investit son temps dans un organisme de protection de l'environnement, ou qui lui consacre une part de ses revenus, souhaite **que la part de sa contribution dissipée au titre des frais de gestion et de fonctionnement soit réduite au strict minimum.** Une proportion excessive de consommation administrative prête immédiatement le flanc au soupçon d'une mauvaise utilisation des dons, voire d'un détournement de la générosité publique.

Les organismes entendus par vos rapporteurs ont subi le **mouvement de professionnalisation** qu'a connu le monde associatif au cours des deux dernières décennies. La multiplication des permanents, rendus nécessaires par les formalités administratives à acquitter et par la compétition pour l'accès au don, imposés aussi par les avancées permanentes de la technique en matière de protection de l'environnement, justifiées enfin par la présence obligatoire de personnels pour les opérations de sensibilisation et de pédagogie, aboutit à des frais de fonctionnement importants. La *LPO* a fait part de sa volonté de plafonner sa masse salariale à 45 % de son budget. Pour la fondation *Nicolas Hulot*, le taux est supérieur à 50 %. Quant à *France Nature Environnement*, les charges de personnels atteignent 1,6 million d'euros pour un budget de 2,7 millions d'euros, soit près de 60 %.

Vos rapporteurs jugent ces **statistiques importantes mais pas déraisonnables** au regard des activités des différentes associations. La difficulté à mobiliser des bénévoles aux compétences affirmées dans les fonctions de soutien technique explique la croissance du nombre des permanents : si l'expertise environnementale est toujours présente au sein du bénévolat, il n'en reste pas

moins que le comptable, le juriste ou encore le webmestre doivent être salariés. En outre, plus l'association se veut proche du grand public, plus ses besoins humains augmentent : les masses salariales sont naturellement les plus faibles dans les associations de personnes morales, et les plus élevées dans les associations de sensibilisation.

Vos rapporteurs tiennent à achever leur développement sur la matière financière en mentionnant le **cas des associations gestionnaires pour l'État de réserves naturelles**. La *LPO* et la *SNPN* sont concernées. Cette dernière a la charge de la gestion de la réserve zoologique et botanique de Camargue ainsi que de la Réserve naturelle du lac de Grand-Lieu (Loire-Atlantique). Sur les vingt-cinq salariés employés par l'association, quinze sont consacrés à la gestion de ces territoires sur la base de conventions passées avec l'État. Les auditions ont appris à vos rapporteurs que **les sommes versées par la puissance publique ne comblent pas les besoins d'entretien**, et que l'association finance par conséquent sur ces deniers ce service public. Les dirigeants de la *SNPN* considèrent satisfaire leur objet social en consentant ces avances à l'État. **Vos rapporteurs saluent un tel sens de l'intérêt général, mais ils appellent néanmoins la puissance publique à ses responsabilités dans ce qui est une délégation de service public méritant une juste rétribution, et non le cofinancement partiel d'un projet associatif par voie de subvention.**

II.— POUR UNE PARTICIPATION VALORISÉE DANS LE DÉBAT

Les recommandations précédentes devraient permettre de clarifier les positions des organisations de protection de l'environnement dans le débat public et de prévenir d'éventuelles accusations de conflit d'intérêt, de possibles mises en cause par les autorités de la concurrence, et la crainte d'une captation de l'expression démocratique par la bureaucratie associative. Au reste, **le secteur environnemental n'apparaît pas comme le plus menacé, ce qui ne lui interdit pas de viser l'exemplarité.**

Dans la perspective de la mise en œuvre du *Grenelle de l'environnement* et d'une participation accrue du monde associatif à la décision publique, cet effort d'organisation ne saurait se borner à une réorganisation interne des associations. Même si vos rapporteurs plaident avec vigueur pour que cette démarche volontaire et autonome prévale, elle ne peut constituer la seule évolution. **Le changement doit nécessairement engager des acteurs extérieurs** : des observateurs, des évaluateurs, des contrôleurs et, évidemment, la puissance publique.

La loi *Grenelle II* a bouleversé les conditions d'un débat, certes ancien, mais désormais formalisé. Elle commande une adaptation des acteurs : la légitimité de l'expression sera conditionnée par la légitimité des organisations et de leurs dirigeants. Ceux-ci l'ont bien compris. Lors de son audition, **l'ancien président de France Nature Environnement a déclaré à vos rapporteurs avoir anticipé cette évolution en prenant pour base les conditions de**

représentativité des syndicats fixées par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, qui figurent à l'article L. 2121-1 du code du travail. L'initiative paraît heureuse, car le domaine syndical s'est trouvé confronté à des interrogations similaires. Les critères retenus correspondent en outre à ce qui est attendue d'une association environnementale appelée à contribuer au processus de la décision publique.

Article L. 2121-1 du code du travail

La représentativité des organisations syndicales est déterminée d'après les critères cumulatifs suivants :

1° Le respect des valeurs républicaines ;

2° L'indépendance ;

3° La transparence financière ;

4° Une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation. Cette ancienneté s'apprécie à compter de la date de dépôt légal des statuts ;

5° L'audience établie selon les niveaux de négociation conformément aux articles L. 2122-1, L. 2122-5, L. 2122-6 et L. 2122-9 ;

6° L'influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience ;

7° Les effectifs d'adhérents et les cotisations.

A.— UN SUIVI COLLECTIF DE L'ACTION DES ASSOCIATIONS

Les bonnes pratiques recommandées précédemment constitueraient une avancée vers un monde associatif environnemental plus cohérent, plus démocratique et plus crédible pour la population comme pour ses interlocuteurs publics. Elles sont pourtant délicates à appliquer. Vos rapporteurs ont conscience que les systèmes théoriques idéaux ont pour caractéristique de se corrompre une fois en contact avec la réalité concrète. Les travers soulignés précédemment ne sont aucunement propres aux organisations non lucratives : ils se retrouvent tout autant dans la sphère publique et dans le monde de l'entreprise.

Pour faciliter les entreprises dans la définition d'une gouvernance et de modalités de financement adéquates, **l'éthique personnelle des adhérents et des dirigeants – quoiqu'essentielle – ne peut suffire**. La complexité de la gestion associative ne permet pas un comportement incontestable sur la seule base de principes moraux, particulièrement lorsque des centaines de milliers de donateurs et des millions d'euros sont en cause. Les recommandations d'observateurs et de contrôleurs, familiers des mécanismes de gouvernance et des travers fréquemment constatés, interviennent afin de réduire les difficultés de la structure et de lever les doutes du grand public. Leurs conseils sont précieux, et d'autant plus efficaces qu'ils interviennent en coopération avec les organisations.

1. Évaluer : des observateurs qui valorisent la transparence

Vos rapporteurs ont rencontré trois intervenants privés n'appartenant pas au monde associatif environnemental, mais dont l'expérience peut contribuer à la structuration des organisations de défense de l'environnement.

Mme Julie Rebatet a présenté les activités de la *Chaire d'entrepreneuriat social* de l'ESSEC sur les bonnes pratiques et la transparence associative. Prenant acte de la nécessaire professionnalisation de la gestion des organisations, cet institut forme depuis 2002 une quarantaine d'étudiants par an. Il invite les associations à se prémunir contre les conflits d'intérêt : une brochure est éditée à cette fin pour délivrer une marche à suivre, et les étudiants en cours de formation audient une association de petite taille – partant du principe que les plus grosses structures possèdent déjà l'expertise nécessaire. Cette démarche présente le grand avantage de s'inscrire dans un cadre volontaire, extérieur à tout contrôle institutionnel et sans risque de sanction, à l'inverse d'un classique contrôle de fraude. Les corrections opérées suite aux recommandations le sont par la volonté de l'association et non suite à l'injonction du contrôleur, administratif ou juridictionnel.

Cette audition a renforcé le constat de la jeunesse du mouvement environnemental et son inexpérience relative devant les questions de gouvernance. En huit années d'expérience et huit promotions d'étudiants, l'ESSEC n'a été sollicitée qu'à une unique reprise par une organisation de protection de la nature – et d'ailleurs pour une analyse de l'influence de son action davantage que pour l'amélioration de sa gouvernance interne. Vos rapporteurs recommandent le recours à la ressource étudiante dans une démarche qui profite à tous : l'association bénéficie du conseil d'un observateur extérieur compétent, l'auditeur complète sa formation professionnelle, la transparence accrue renforce la confiance des donateurs dans les organisations de protection de la nature.

Le cabinet d'audit et de conseil *KPMG* a indiqué, pour sa part, avoir institué un **observatoire de la transparence associative** afin d'améliorer le service fourni aux associations et fondations qui font appel à lui. Cette transparence se formaliserait par la conjonction de critères de gouvernance, d'une information financière et d'une culture de l'évaluation. Du fait de la faible importance numérique et financière du domaine environnemental, celui-ci n'apparaît qu'à la marge : les trente organisations considérées figurent dans l'entrée « autres » qui compte 117 sur les 910 du panel, avec le sport, la chasse, le logement et le tourisme. L'originalité de l'approche tient à la distinction des attentes des différents intervenants identifiés (pouvoirs publics, organismes de contrôle, donateurs, bénévoles, banques et autres) dans l'appréhension de ces critères : ainsi les donateurs et les pouvoirs publics accordent-ils, par exemple, peu d'importance à la proportion des permanents salariés dans l'organisation des ressources humaines internes entre bénévoles et permanents, alors que ce point revêt une importance considérable pour les organismes de contrôle et pour les bénévoles concernés.

L'étude du cabinet *KPMG* confirme la grande diversité d'activités et de structures que compte le domaine environnemental. Elle implique également que l'évaluation portée soit grandement fonction de la taille de l'organisation, de l'importance de son budget et du nombre de ses salariés. Vos rapporteurs ont pris connaissance avec intérêt des conclusions de l'observatoire, qui recoupe en grande partie leur approche et qui formulent les mêmes interrogations sur les questions de représentativité et de sécurité juridique. Il est certain qu'un cabinet d'audit ne peut être sollicité que par des organisations déjà solides du point de vue financier. Néanmoins, sa présence dans le monde associatif réaffirme combien **les intérêts en jeu dépassent désormais de beaucoup l'image traditionnelle de l'association de quartier ou de canton.**

Enfin, vos rapporteurs soulignent **la démarche originale de surveillance des organisations opérée par *Prometheus***, fondation créée en 2005 par nos collègues Jean-Michel Boucheron et Bernard Carayon à la suite du rapport commandé à ce dernier en 2003 par le Premier ministre sur l'intelligence économique, la compétitivité et la cohésion sociale. Cette structure, qui a pour objet d'encourager les secteurs de production stratégiques nationaux dans un contexte de guerre économique, a constaté que certaines organisations officiellement non gouvernementales destinées au contrôle de l'éthique des affaires sont suscitées par des États auxquels elles procurent un avantage d'image dans la compétition commerciale. Parmi ses activités, *Prometheus* publie depuis 2008 un baromètre de la transparence des organisations non gouvernementales suffisamment puissantes pour influencer sur la compétitivité nationale. Bernard Carayon a souligné que le secteur de l'environnement constituait, après l'éthique des affaires, une priorité dans les investigations de la fondation qu'il préside.

La méthodologie retenue par *Prometheus* présente les défauts de ses qualités. Considérant qu'internet a acquis aujourd'hui le rang de premier médium d'information du public, la fondation a établi une liste de dix documents dont la publication en ligne représente, selon elle, la meilleure garantie de la transparence. Chacun de ses documents équivaut à un point dans la notation finale. La direction de *Prometheus* s'est déclarée consciente des limites d'une approche purement quantitative ; elle insiste néanmoins sur l'objectivité que procure sa méthode.

Vos rapporteurs saluent la démarche investigatrice présentée ici, même si des interrogations persistent nécessairement devant les modalités d'établissement du baromètre. En premier lieu, il apparaît arbitraire de fonder tout un jugement sur la qualité technique d'un site internet, bien que le budget des associations surveillées leur permette sans difficulté de se doter de webmestres performants. En second lieu, la fondation *Prometheus* encourt les mêmes critiques que celles que vos rapporteurs ont adressé aux fondations environnementales : constituée d'un rassemblement de grandes entreprises françaises ⁽¹⁾ et de

(1) *Alstom, CDC Entreprises, Dassault-aviation, EADS, Laboratoires Pierre Fabre, Safran, Sanofi-Aventis et Thales* d'après le site internet de *Prometheus*.

personnalités qualifiées, rien ne garantit l'absence de conflits d'intérêt dans son processus de décision. La rigueur de la méthodologie employée répond toutefois à cette interrogation.

Finalement, les auditions réalisées avec les organisations environnementales conduisent à **délivrer un satisfecit** à l'action de *Prometheus*. Si les commentaires des acteurs interrogés ont pu fluctuer entre le positif nuancé et le désintéret complet, aucun n'a clairement rejeté la démarche. La majorité des associations et des fondations interrogées considèrent certes le baromètre peu utile, mais jugent également que la satisfaction de ses exigences ne coûte rien et qu'elle apporte un **supplément d'information au grand public**. Toutes ont donc sollicité leur webmestre pour mettre en ligne des documents autrefois disponibles par d'autres moyens. *Prometheus* reconnaît cette évolution positive puisque, dans l'ensemble du secteur associatif, une seule structure obtenait sa note maximale en 2008, contre quatre en 2009 et sept en 2010. Un dialogue s'est instauré entre l'évaluateur et les évalués qui devrait favoriser la mise à disposition des informations clefs.

Ces trois intervenants⁴ présentent pour caractéristique commune une volonté de généraliser les bonnes pratiques et la transparence sans passer par une démarche de sanction et dans une relation constructive avec les associations. D'autres organismes poursuivent le même objectif en y ajoutant une dimension essentielle dans un secteur qui vit de la sollicitation des particuliers et du secteur public : la labellisation.

2. Labelliser : des contrôles qui garantissent une gestion rigoureuse

Confrontées à la demande des donateurs et craignant l'impact forcément négatif d'un scandale financier, un certain nombre d'associations recherchent à renforcer la confiance du public à travers une **démarche de labellisation**.

L'organisation internationale de normalisation a créé en 2008 une norme ISO 9001, auditable et certifiable, sur les *Systèmes de management de la qualité*. Les organisations non gouvernementales peuvent y prétendre. Ce label est néanmoins onéreux et peu connu du grand public, d'où sa faible pénétration dans le secteur environnemental.

Gouvernance et certification conduit une démarche de certification pour distinguer les organisations dont l'objectif s'éloigne de l'intérêt général pour servir plus volontiers l'intérêt particulier. Ainsi que l'énonce son site internet : « *l'opinion publique découvre que le pavillon associatif peut abriter de détestables pratiques, que certains gros employeurs et gros gestionnaires n'ont d'associatif que le statut, que leurs intérêts n'ont plus rien à voir avec ceux des associations de base soit 96 % de l'effectif, que de faux artisans, faux commerçants, faux nez des administrations et des corporations dénaturent l'idéal associatif. De l'association contre pouvoir par excellence de la société civile, ils*

font un outil de facilité budgétaire et fiscale au service des autres pouvoirs d'argent, des administrations et des corporations. » Ce label présente toutefois le défaut de s'apparenter davantage à la logique d'entreprise qu'à la philosophie associative.

Vos rapporteurs ont entendu le président du *Comité de la charte du don en confiance*. Cette structure a été fondée en 1989 par les grandes associations et fondations sociales et humanitaires, conscientes de la nécessité d'une relation de confiance avec l'opinion pour espérer développer la générosité du public. Elle réunit aujourd'hui soixante-trois associations et fondations qu'elle agrée pour une durée de trois ans renouvelables, sur les trois cents qui sollicitent le public pour des ressources supérieures à 500 000 € – cette somme devrait se réduire prochainement à 153 000 € afin de correspondre à l'obligation de recours à un commissaire aux comptes.

La charte de déontologie dont s'est doté le Comité concerne la gouvernance comme le financement des organisations. Si les exigences de démocratie, de transparence et de respect de la loi présentent un caractère classique, l'originalité de la démarche tient à la présence au sein de l'association agréée d'un contrôleur qui vérifie la conformité des pratiques aux exigences statutaires et réglementaires. **Ce suivi en temps réel de l'activité des associations**, qui permet une surveillance continue, tranche avec les caractères ponctuel et textuel des contrôles induits par la reconnaissance d'utilité publique et l'agrément environnemental. A la suite d'une convention récente qui recommande à l'administration de se référer au Comité dans ses relations avec les associations, **le secrétariat d'État à la jeunesse octroie 15 % du financement de la structure**, les sommes restantes provenant des cotisations des membres.

Le Comité peut lever l'agrément de l'un de ses membres s'il juge que ses engagements n'ont pas été tenus. Cette possibilité n'a toutefois jamais été utilisée, les associations préférant alors quitter la structure de leur propre chef avant de s'en voir exclues. **Le « contrôle par les pairs » ainsi pratiqué est soupçonné d'être moins efficace qu'un contrôle externe qu'il n'a d'ailleurs ni vocation ni avantage à remplacer. Toutefois, les récentes réformes du Comité (2008 et 2010) ont conduit à une professionnalisation**, notamment par la séparation des fonctions d'agrément et de contrôle et par l'entrée au conseil d'administration de personnalités qualifiées indépendantes du monde associatif.

Vos rapporteurs recommandent avec vigueur un rapprochement des organisations environnementales et du Comité de la charte. La protection de la nature se singularise par son caractère émergent, puisque ce n'est qu'au milieu des années 2000 que le Comité a accepté de les déclarer éligibles à un agrément jusqu'alors réservé à l'humanitaire et au médico-social. On peut ainsi fortement regretter qu'aucune organisation écologique ne soit encore membre du comité, et qu'une seule fondation ait fait le choix de déposer sa candidature.

3. Surveiller : des représentants de l'État actifs

Le renforcement des contrôles internes ne peut entièrement se substituer au contrôle externe. Loin de l'idée reçue d'une impunité face au regard de la puissance publique, les organisations de protection de l'environnement qui sollicitent la générosité des particuliers et qui bénéficient de subventions publiques font l'objet, on l'a vu, de nombreux contrôles. L'administration centrale, les juridictions financières, les services fiscaux et l'URSAFF exercent une vigilance sur la régularité des comptes et l'emploi des ressources. Le principe et la légitimité de ces contrôles sont parfaitement admis par les associations. L'investigation parlementaire est tout autant acceptée : les invitations à s'exprimer devant vos rapporteurs ont presque toutes reçu des réponses favorables, et toutes les pièces demandées ont été communiquées sans difficulté.

La volonté d'exemplarité des associations n'est donc pas en cause. Cependant, le poids des obligations réglementaires accuse un excès certain, particulièrement pour les structures de faible dimension à qui manquent le temps et les moyens humains à y consacrer. En dépit des textes relatifs aux simplifications procédurales et malgré la valorisation d'une démarche contractuelle préalable de préférence aux classiques vérifications *a posteriori*, les autorités qui financent et les corps qui contrôlent réclament la communication d'une masse de documents. Or ces transmissions s'effectuent à un tel rythme que leur exploitation ne peut être qu'exceptionnellement assurée par des services engorgés.

Selon le rapport Morange de 2008, les services administratifs au niveau central et déconcentré n'ont pas les moyens d'exploiter les documents qui leurs sont envoyés chaque année ni de faire des contrôles sur pièce et sur place. Il serait donc opportun de renforcer le rôle en la matière des corps de contrôle, dont la qualité des travaux est saluée par le secteur associatif dans son ensemble, en leur allouant des moyens supplémentaires. Les travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur l'action des associations agréées en matière de sécurité civile sont cités en exemple. Le rapport public de 2000 du Conseil d'État, relatif aux associations cent ans après la loi de 1901, recommandait de renforcer les moyens de surveillance et de contrôle du ministère de l'intérieur en donnant explicitement compétence à l'IGA pour contrôler sur pièce et sur place les associations reconnues d'utilité publique. Quant à la Cour des comptes, elle fait montre d'une attention efficace sur la gestion des principales associations françaises : entre 1992 et 2008, 95 % des associations qui font appel à la générosité du public ont été examinées, ce à quoi il faut ajouter les enquêtes transversales comme celle portant sur les dons consécutifs au tsunami.

Vos rapporteurs partagent, sur ce point également, les conclusions du rapport Morange de 2008. Dans le champ de la protection de la nature, ils estiment en effet que **l'expertise du corps ministériel de contrôle, le conseil général de l'environnement et du développement durable, pourrait utilement se voir sollicitée pour vérifier la bonne gestion des associations.** La surveillance de la