

2. Pourquoi leur légitimité pose parfois question

Les défenseurs auto-proclamés de l'intérêt public ont des comptes à rendre à ceux qu'ils représentent.

Sitôt nommée ministre de l'Ecologie, Ségolène Royal a affirmé vouloir « un dialogue renforcé et direct avec le mouvement associatif et les ONG ». On ne sait si le fait d'être conseillée par une ancienne directrice de la communication de Greenpeace France aidera... Mais le fait est que les associations et ONG, ex-« béquilles » du ministère, gardent avec lui des liens étroits. Elles ont leur mot à dire sur des textes décisifs et vivent de la générosité de la société et de l'Etat. Leur légitimité est admise dans la mesure où elles défendent l'intérêt public. Cependant, il est logique de se poser certaines questions.

LA QUESTION DU NOMBRE

Les adhérents et donateurs d'une organisation ne servent pas qu'à la financer mais aussi à prouver qu'elle a une partie de l'opinion derrière elle. Reste à savoir si elle la reflète bien.

▶ **Dans toute association**, un contrôle démocratique est prévu. Les



Manifestations. A l'appel d'associations environnementales, des protestations se sont organisées contre la prolifération des algues vertes sur le littoral breton, ici le 27 septembre 2009.

adhérents élisent leurs représentants et peuvent exiger des informations sur la gestion de l'association. Sauf que la majorité s'en désintéresse. Même la LPO, plus grosse association française avec 45 000 membres, en rassemble au mieux 350 en assemblée générale...

Les fondations ne comptent pas d'adhérents mais des donateurs, avec moins de droits d'information ou d'opposition. Elles peuvent toutefois injecter plus de démocratie, comme la fondation Nicolas Hulot, qui a créé un comité consultatif des donateurs. Composé de dix membres élus par les donateurs, il représente ceux-ci auprès

de la direction et du conseil d'administration, où il occupe trois sièges.

▶ **Pas de distinction** entre don ponctuel et adhésion chez Greenpeace : tous ceux qui donnent sont qualifiés d'« adhérents ». Dans les faits, l'organisation compte 600 « militants » (un tiers à Paris), dont la participation à des réunions et activités mensuelles laisse peu de doutes sur leur engagement. Il est plus difficile d'évaluer les convictions de ses trois millions de donateurs et d'être sûr que ceux qui donnent pour sauver les bébés phoques soutiennent aussi la lutte antinucléaire. Quoiqu'il en soit, le statut d'adhérent leur donne une voix : ils peuvent se présenter ou élire leurs représentants à l'assemblée statutaire, qui élit elle-même le conseil d'administration, si limités que soient ses pouvoirs.

▶ **Le cas d'une fédération est délicat.** Le poids démographique de FNE, qui rassemble 3 000 associations (850 000 adhérents), est indéniable. Maintenir l'unité est une autre affaire. Les positions nationales sont élaborées par les réseaux thématiques, à partir des associations compétentes sur le terrain, explique la fédération. Le bureau national fait la synthèse et présente des propositions tenant compte des éventuelles

UNE NOTE DE TRANSPARENCE POUR LES ONG

La fondation Prometheus publie chaque année un « baromètre de transparence » des ONG (environnementales et autres). Sont bien notées celles dont les informations financières et de gouvernance sont facilement accessibles sur leur site internet.

En 2012-2013, les bons élèves étaient la fondation Nicolas Hulot et le Réseau action climat, évalués à 95 % de transparence, suivis de la LPO (90 %) et FNE (80 %). Le WWF France et la fondation Goodplanet obtenaient 60 % et Générations futures 50 %. Parallèlement, sont montrées du doigt les organisations qui

n'ont pas répondu à son questionnaire, comme Greenpeace international et Greenpeace France (l'année précédente, cette dernière avait obtenu une note de 9,5/10 mais sans avoir à participer). Plus que la transparence, c'est la bonne volonté qui semble être notée (les informations de Greenpeace France, par exemple, sont toujours disponibles sur son site). Prometheus, qui sème le doute sur la légitimité de certaines ONG, peut se voir reprocher d'être elle-même avouée à des entreprises (Alstom, Dassault aviation, Sanofi...), dont le souci premier n'est pas forcément l'environnement.

- divergences. Cependant, les rapports moraux d'Eaux et rivières de Bretagne montrent que les relations avec FNE sont parfois tendues. Pas facile d'être la voix de 850 000 personnes...

LA QUESTION DE L'EXPERTISE

Des scientifiques de renom apportent leur caution à des organisations. Comme à la fondation Nicolas Hulot, dont l'aura médiatique du président pourrait occulter le pedigree des membres du conseil scientifique qui la guide.

Faute d'avoir leurs propres experts, d'autres se servent de publications ou d'études commandées à l'extérieur. Ainsi, Générations futures dénonce régulièrement la surutilisation de pesticides, études scientifiques à l'appui. Greenpeace préfère utiliser des résultats scientifiques extérieurs plutôt que produire des études internes car elles « seraient considérées comme lobbyistes, donc pas écoutées », explique Marco Contiero, de Greenpeace Europe.

► **Quelle que soit l'option choisie**, lorsque science et militantisme se croisent, le risque de dérive n'est pas loin. Même en recourant à des scientifiques présentés comme indépendants. « Si vous voulez prouver un effet des phytos, vous trouverez au CNRS le scientifique qui aura obtenu les résultats espérés avec telle dose et dans telles conditions, illustre Marcel Kuntz, chercheur au CNRS en physiologie végétale (1). Il aura le droit de communiquer sur son petit créneau de recherche mais ça peut être détourné. En outre, un message simpliste est souvent mieux entendu qu'une réalité scientifique complexe. »

► **Dans les commissions** ou les réunions internationales, Marcel Kuntz constate que l'expertise scientifique cède le pas à « un rapport de forces ». Pour éviter que « les écolo-



gistes trustent toutes les places », il suggère : « Pourquoi une fédération internationale d'agriculteurs en production raisonnée ne pourrait-elle pas s'inviter aussi dans ce type de réunions en tant que défenseurs de l'environnement ? »

LA QUESTION DE L'ÉTRANGER

Le WWF, Greenpeace et les Amis de la terre tirent de leur réseau international une certaine respectabilité et un pouvoir de pression. « Aucune entreprise n'a intérêt à avoir le WWF sur le dos », soutient Philippe Germa, directeur du bureau français.

► **D'un autre côté**, « des ONG peuvent constituer, au-delà de leur objet social et de la cause qu'elles défendent, les instruments de promotion d'intérêts d'Etat ou d'entreprises », écrivaient les députés Boucheron et Myard dans un rapport en 2011.

► **Tout dépend de qui commande.** Chez Greenpeace, le bureau français obéit au bureau international, se contentant d'adapter les campagnes mondiales au cadre français. L'ar-

gument est logique : les problèmes écologiques n'ont pas de frontières, il faut les traiter à l'échelon global. Les Amis de la terre partagent cet argument mais, chez eux, les groupes locaux de militants sont autonomes. Alors qu'à la base de la pyramide de Greenpeace, les militants bénévoles ne peuvent qu'exécuter ou proposer des activités s'inscrivant dans le cadre fixé par le bureau national.

LA QUESTION DES CONTRÔLES

« Des contrôles, il y en a beaucoup, presque trop », assènent les députés Gaillard et Sermier, dans leur rapport sur la gouvernance et le financement des organisations environnementales, rendu en 2011. Agrément ministériel pour les associations, reconnaissance d'utilité publique pour les fondations, obligation d'un commissaire aux comptes pour celles qui reçoivent plus de 153 000 € de subventions, contrôles de la Cour des comptes... Le cadre est rigide. Est-ce une garantie ? Pas sûr.

► **« Le nombre d'organismes à contrôler** et le faible nombre de contrôleurs ne permettent pas des inspections régulières et performantes », précise le rapport Gaillard-Sermier. Les ministères ne prennent pas toujours la peine de désigner un délégué au conseil d'administration des fondations, où un tiers des sièges leur est pourtant réservé, relève le rapport. Ce qui ne veut pas dire que les informations sont inaccessibles : la bonne volonté des organisations n'est pas forcément en cause. France

Contre-manifestation. Des agriculteurs bretons, mis en cause par les écolos, disputent une partie de football, le 12 août 2011, sur une plage interdite au public pour cause d'algues vertes.

SAUVER LA PLANÈTE ET SON EMPLOI

Les grandes associations emploient toutes des salariés. Soit ils dirigent l'organisation et planifient l'action des militants bénévoles, comme chez Greenpeace, où le Conseil d'administration supervise seulement les programmes. Soit les bénévoles élus organisent le travail des salariés. C'est le modèle des Amis de la terre et de la LPO, où chaque salarié a un

élu référent responsable du dossier. Donner le pouvoir aux salariés, professionnels de l'écologie, fait gagner en efficacité. Au risque de ne plus savoir s'ils luttent seulement pour la planète ou pour justifier leur emploi. On peut imaginer qu'un dirigeant de Greenpeace international gagnant autour de 130 000 € par an serait chagrin si son poste disparaissait...

SONDAGE

Popularité

► Lors d'un sondage TNS Sofres du 22 mai 2010, 83 % du panel interrogé a déclaré faire confiance aux ONG pour protéger la biodiversité. Seuls 52 % faisaient confiance à l'Europe et 38 % au gouvernement français.

nature environnement et la fondation Nicolas Hulot le prouvent en adhérant au comité de la charte « Don en confiance » et à ses règles volontaires de transparence et de rigueur dans la gestion des dons.

► **Les contrôles sont plus compliqués** pour les structures mondiales. Mais les bureaux internationaux de Greenpeace comme du WWF jouent la transparence en publiant leurs documents sur internet. On y apprend que le WWF monde motive ses sponsors de luxe (le « club des 1001 ») par de fabuleux voyages dans des paradis sauvages, pour « se familiariser » avec les projets du WWF. Les simples donateurs se familiarisent en lisant des brochures.

LA QUESTION DE LA SINCÉRITÉ

Ambitions politiques, intérêts économiques... Et si l'écologie n'était qu'un prétexte? D'autant plus facile quand on s'exprime « au nom de tiers silencieux ou absents, les "pauvres", les générations futures, les espèces animales ou végétales », relève la géographe-économiste Sylvie Brunel (2).

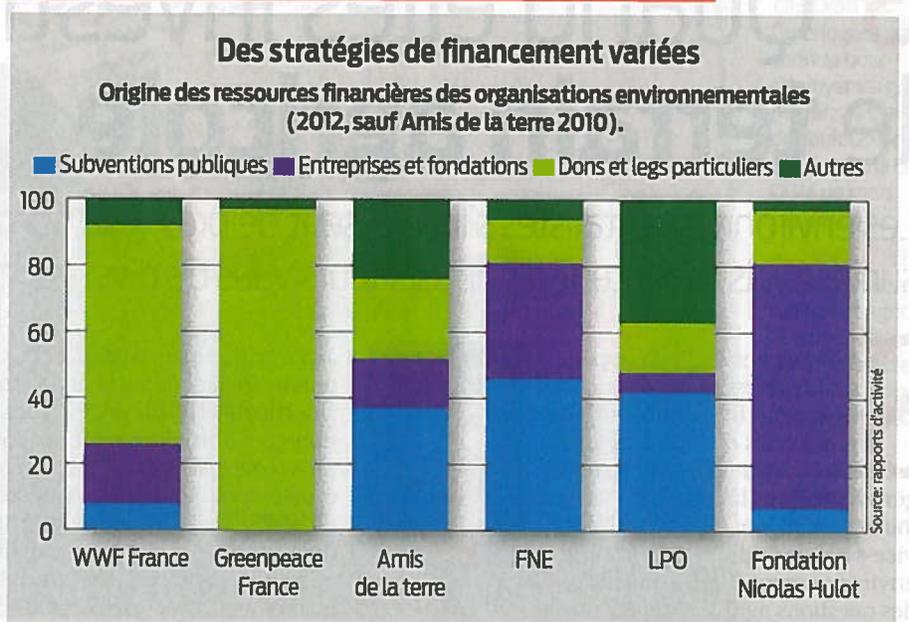
► **Qu'une organisation** puisse servir de tremplin vers une carrière politique ne signifie pas l'absence de convictions écologistes: la politique peut être au service de l'écologie, bien qu'il existe un risque que ce soit l'inverse qui se produise. La professionnalisation des associations pose la question des intérêts personnels des salariés. Enfin, les sources de financement des organisations (lire l'encadré ci-contre) peuvent fragiliser leur indépendance. Mais à entendre le député Pancher, mieux vaut des organisations riches que pauvres: « On a les associations qu'on mérite. Si elles n'ont pas les moyens d'indemniser des experts de qualité et des bénévoles, on risque de se trouver face à des militants associatifs retraités et parfois déconnectés... »

► **Il y a des risques** de dérive mais pas de franchissement de ligne rouge, conclut le rapport Gaillard-Sermier. On peut toujours s'agacer d'incohérences mais on imagine que ceux qui multiplient les trajets en avion au nom de la lutte contre les gaz à effet de serre « compensent carbone » leurs voyages... Fut-ce aux frais du contribuable. ■

(1) Auteur de « OGM, la question politique », aux presses universitaires de Grenoble.

(2) « A qui profite le développement durable? », paru en 2008.

UNE CONTRIBUTION PLUS OU MOINS IMPORTANTE



L'Etat, les entreprises et les particuliers financent en proportion variable les organisations. En 2012, les **subventions** aux associations environnementales ont représenté près de 88 millions d'euros, dont un peu plus de 24 M€ par l'administration centrale. Ces subventions sont répertoriées dans le document « jaune » annexé chaque année au projet de loi de finances, visible sur internet. L'Etat contribue indirectement: la déduction d'impôts de 66 % du montant du don pour un particulier, de 60 % pour une entreprise est un cadeau fiscal non négligeable. Les ONG peuvent aussi être soutenues par l'Europe (programmes Life). De manière générale, les sommes sont versées dans le cadre de conventions, avec un objet précis, et il y a des comptes à rendre à l'Etat (ou à l'Europe). Les « missions de service public » ainsi rémunérées par l'Etat vont de la gestion de réserves naturelles (ex: pour la LPO) à la participation active aux travaux des commissions nationales, avec rédaction de notes, analyses, etc. Ces tâches ne seront jamais financées par des particuliers ou des entreprises, souligne Arnaud Gossement, avocat et ancien porte-parole de FNE, qui en déduit que « supprimer le financement public de FNE reviendrait à paralyser le travail de certaines d'institutions ». Le mécénat d'**entreprises** éveille toujours les soupçons. La dépendance de la fondation Nicolas Hulot vis-à-vis de ses mécènes (qui apportent en moyenne 60 à 75 % de ses ressources) lui a souvent été reprochée. D'autant que certains « partenaires fondateurs » siègent à son conseil d'administration. Cela a longtemps été le cas d'EDF, qui a été l'un des plus gros contributeurs en versant 460 000 € par an entre 2005 et 2010, et qui reste partenaire de la fondation. On soupçonne que ce soutien n'est

pas pour rien dans les positions historiquement modérées de Nicolas Hulot sur le nucléaire, alors que tant d'autres écologistes en ont fait un cheval de bataille.

Egalement adepte des partenariats privés, le directeur du WWF France aime dire qu'il « travaille avec les entreprises, pas pour elles ». Si cela ne l'empêche pas d'être critiqué, le WWF s'est imposé des limites: « Les entreprises ne peuvent pas fournir plus de 30 % de nos ressources, explique Philippe Germa. Et certains secteurs sont black-listés: armement, énergies fossiles, nucléaire, tabac et pornographie. » Ces soupçons, en tout cas, ne peuvent peser sur Greenpeace, dont la fierté est de n'accepter que les **dons de particuliers**. Les risques de dérive sont ailleurs: la tentation d'aller trop loin pour choquer ou émouvoir, et celle de choisir ses campagnes en fonction de l'émotion qu'elles provoquent (susceptibles de déclencher le don). Sa recherche de visibilité maximale explique aussi pourquoi l'ONG s'exprime plus volontiers dans les médias qu'à la table des négociations. Autre dérive: la collecte de fonds risque de devenir l'activité principale de Greenpeace, qui emploie un tiers de ses ressources à recruter des donateurs. Le même poste pèse 4 % dans le budget de la LPO, 7 % chez FNE ou 14 % au WWF. Avec les effets de la crise qui ferme les vannes des subventions et du mécénat (d'où un plan social à la fondation Nicolas Hulot en 2013), les autres organisations risquent de venir chasser de plus en plus sur son terrain. Certaines se montrent déjà assez créatives et le public désireux d'apporter son soutien n'est plus obligé de choisir entre un abonnement ou le parrainage d'un animal: il peut épargner solidaire, télécharger des applications smartphone ou manger des chocolats pour la planète.