

Intérêts et limites de la bonne gouvernance des associations et des fondations qui font appel à la générosité du public :

Les grandes lignes du débat

Synthèse réalisée par Estelle Hédouin pour le Comité de la Charte

Lors de son Assemblée Générale du 29 mars 2007, le Comité de la Charte de Déontologie a organisé une table ronde sur le sujet de la gouvernance des associations et des fondations faisant appel à la générosité du public.

Les interventions de Daniel Lebègue, Président de l'Institut Français des Administrateurs, de Geneviève Sevrin, Présidente de la Section Française de Amnesty International, de Francis Charhon, Directeur général de la Fondation de France et de Frédéric Naquet, Président d'Aide et Action, ont permis de préciser les contours sémantiques et juridiques du sujet, et de l'éclairer par des cas pratiques¹.

Le débat, animé par Hugues Sibille, Directeur Délégué au Groupe Crédit Coopératif, a soulevé des perceptions différentes de la « bonne gouvernance » en ce qui concerne les associations et les fondations. Il est difficile de décrire la richesse des opinions exprimées mais voici résumées en quelques points les grandes lignes du débat. Ceci cherchant à montrer la diversité des situations et des pratiques mais en aucune manière à être un texte normatif. Il est rappelé que ce débat concerne uniquement celles des associations et fondations qui font appel à la générosité du public car cette caractéristique entraîne des intérêts et contraintes spécifiques dans le domaine de la gouvernance.

- La gouvernance est une préoccupation venue du « monde de l'entreprise ». Le terme, d'origine française, est revenu dans le langage courant voici une dizaine d'années par l'intermédiaire de l'anglais, en particulier à travers l'expression « *Corporate governance* ». Son adoption dans le secteur à but non lucratif est donc récente.
- Quelques éléments simples de définition :
 - La **gouvernance**, c'est le système de direction et de contrôle d'une organisation.
 - Les **parties prenantes du monde associatif** sont notamment : les dirigeants, l'exécutif, le Conseil d'administration (C.A), les donateurs, les bénéficiaires de l'action conduite, mais aussi les commissaires aux comptes, les experts comptables, le Comité de la Charte, la Cour des Comptes qui intervient dès lors qu'il y a appel à la générosité du public ou à des fonds publics...
 - **La recherche d'une bonne gouvernance**, c'est faire en sorte que les processus, les manières de faire des différents acteurs de l'organisation créent les conditions d'une gestion efficace, conforme à l'objet social, tout en étant attentif à la sécurité, à la bonne prise en compte des attentes, des intérêts des parties prenantes de l'organisation.

« La bonne gouvernance, c'est rechercher le jeu collectif entre ces acteurs qui permet d'obtenir la meilleure efficacité possible pour un projet associatif et qui en même temps, assure la sécurité et protège bien les intérêts des uns et des autres. »

- Une « bonne gouvernance », qu'elle soit privée, publique, mutualiste ou associative, repose sur des principes fondamentaux :

¹ Sont également intervenus dans le débat : la Fondation ATD Quart Monde, la Fondation pour la Recherche Médicale et l'Association des Paralysés de France.

- La **transparence**, au sens de rendre compte de l'action conduite et de l'emploi des fonds dont on a la responsabilité, surtout lorsque ces fonds viennent du public.
- La **séparation des fonctions** de direction et de contrôle.
- La **collégialité** dans la prise de décision

« Une gouvernance insuffisamment éclaircie peut conduire à une situation de relative insécurité ou d'instabilité ».

- Ces principes, bien que fondamentaux et communs aux différents secteurs, peuvent être adaptés en fonction de la taille, de la nature, de l'objet de l'organisation. Les pratiques de gouvernance ne sont pas les mêmes dans une grande association ou fondation qui lève chaque année dans le public des centaines de milliers d'euros et qui aura donc une mission de contrôle très forte, et dans une petite association que ne fera pas appel à la générosité du public.

« Une décision prise collégalement a plus de chance d'être sage et solide, qu'une décision prise à l'emporte pièce par un seul homme ou une seule femme, même de grand talent. »

- Le **Conseil d'Administration** est un acteur majeur dans la recherche d'une bonne gouvernance. La connaissance et l'application de ses responsabilités en sont des conditions essentielles :
 - Le C.A participe avec la Direction générale à la définition de la **stratégie et en contrôle** la mise en œuvre. Le projet associatif qui doit être discuté, délibéré et arrêté de manière collégiale par le C.A, sous le contrôle de l'A.G.
 - Juridiquement, le C.A doit arrêter les comptes et s'assurer de la fiabilité et de la qualité de l'information qui est donnée sur la **situation financière** de l'organisation. C'est une responsabilité légale qui peut être mise en cause devant les tribunaux.
 - Le C.A, élu par l'A.G dans les associations, a la responsabilité de **choisir les dirigeants**, d'évaluer leurs actions, de fixer leur rémunération. Quand une équipe dirigeante est défailante, le C.A doit la remplacer et préparer sa succession.
 - Dernière responsabilité, qui a été réaffirmée par la loi : **le contrôle interne et la conformité**. Il appartient au C.A de s'assurer que l'équipe dirigeante maîtrise les risques de toute nature, qu'elle les évalue bien. La conformité, c'est le fait d'exercer son activité en conformité avec les lois, les règlements, les codes éthiques etc, tout ce corps de règles dans lequel une organisation inscrit son action et agit conformément à l'intérêt général ou à ce que lui dicte le législateur ou le régulateur.

« L'administrateur doit être actif ; indépendant d'esprit, notamment dans la fonction de contrôle, de surveillance ; il doit se comporter de manière loyale, conformément à l'intérêt collectif de l'association. Une fois qu'il est au C.A, la question pour lui est : « en quoi puis-je être utile à mon organisation comme administrateur ? Que puis-je apporter, en fonction de mes compétences, de mon expérience ? »

- En matière de gouvernance, le C.A doit également avoir les moyens de bien fonctionner. Pour cela, doivent être privilégiés l'usage d'un règlement intérieur, d'un ordre du jour, de dossiers envoyés à l'avance, de vrais débats dans les réunions, l'évaluation régulière de l'action collective du C.A, ainsi qu'une attention particulière aux choix et au renouvellement des administrateurs.
- Les fondations se distinguent des associations en ce qu'elles n'ont pas d'A.G. Le C.A doit être composé d'une représentation des fondateurs et de personnes qualifiées (la présence de

représentants de l'Etat n'est plus obligatoire). La bonne gouvernance des fondations repose notamment sur un renouvellement de ces personnes qualifiées. Une autre option de gouvernance des fondations est ouverte à travers la mise en place d'un Directoire et d'un Conseil de Surveillance.

- Contre l'idée que la gouvernance serait une « problématique d'entreprise », loin des réalités du secteur associatif, il faut rappeler que l'usage de fonds publics ou collectés auprès du public repose sur un principe de confiance du donateur vers l'organisation bénéficiaire. Cette dernière doit rendre des comptes sur son bon emploi de l'argent public ou du public. Sans parler de détournement, une gestion négligente de ces fonds confiés est déjà une forme de trahison de la confiance du donateur.

« En étant acteur de ce monde caritatif, c'est presque chaque jour qu'on doit apporter les preuves que la confiance de l'opinion est légitime, bien placée, qu'elle ne sera pas trahie. C'est le principal actif du monde caritatif : le capital confiance ! La gouvernance a d'abord l'objectif de créer et de maintenir la confiance. »

- La recherche d'une bonne gouvernance se justifie également dans la répartition des rôles et des responsabilités qui incombent à chacun. Le Président d'une organisation engage une responsabilité pénale. Or, il n'est pas rare qu'il soit obligé de poursuivre une activité professionnelle en parallèle de son engagement bénévole, ce qui lui laisse peu de temps. Il doit pouvoir se reposer sur son équipe dirigeante. C'est également une question de sécurité pour l'association ou la fondation.
- Lorsque l'organisation a une certaine taille, son fonctionnement peut s'apparenter à celui d'une entreprise dont les cadres ont des comptes à rendre au regard d'un certain nombre d'objectifs fixés au préalable.

« En terme de gouvernance, il me semble essentiel de reconnaître la valeur des gens. Le directeur général doit avoir un salaire à la hauteur des responsabilités assumées. C'est un gage de stabilité et un gage de compétences. (...) Il n'est pas faire outrage au monde caritatif et associatif que de le payer correctement. »

- L'absence de « culture de l'écrit » ne va pas dans le sens d'une bonne gouvernance, car elle peut engendrer une certaine forme d'instabilité de la structure, notamment en cas de conflits de personnes ou d'intérêts. En plus des statuts, ces documents écrits doivent préciser la répartition des rôles entre le politique et l'opérationnel, les interactions, les délégations de pouvoir... Il convient également de décrire les procédures de fonctionnement de l'organisation, surtout si sa taille le justifie.
- Toutefois, il faut éviter le risque de dérive bureaucratique qui consisterait à édicter tellement de règles contraignantes, qu'elles ne seraient pas suivies. Il est préférable de partir d'un cadre simple, conforme à la réalité de l'organisation et aux pratiques de ses membres, et de le complexifier au fur et à mesure. Les bonnes pratiques doivent pouvoir être déclinées, adaptées, choisies par les acteurs en fonction de leurs besoins. La recherche de pratiques de bonne gouvernance dans le secteur à but non lucratif reste une démarche volontariste.

« Plus le secteur apportera lui-même les réponses de manière volontaire et organisée., plus on évitera d'avoir des législations trop lourdes, trop bureaucratiques. »

- L'existence de comités consultatifs thématiques ou transversaux peuvent favoriser la mise en place de pratiques de bonne gouvernance : par exemple des comités par cause soutenue (handicap, enfance, solidarité internationale...) ou encore des comités d'audit ou des comités d'orientation.
- La gouvernance concerne également l'organisation d'un mouvement international composé de sections ou d'antennes nationales. Elle doit préciser les droits et les devoirs entre les deux niveaux, notamment en cas de contribution financière de l'un vers l'autre.
- En matière de gouvernance dans le secteur à but non lucratif, le débat est ouvert sur l'équilibre à trouver entre :
 - la présence de personnes extérieures, recherchées pour leurs compétences gestionnaires, et les bénévoles, historiquement « légitimes » pour diriger les associations ;
 - une gouvernance dont les règles viendraient « d'en haut » et une gouvernance adaptée à la réalité associative, qui laisse une grande place à l'expression des bénévoles engagés et souvent à l'origine des actions. En revanche, certains ont pu faire remarquer leur chance de ne pas avoir de bénévoles.

« Ce n'est pas parce qu'on est un bon bénévole, qu'on est un bon gestionnaire. (...) Il y a le « droit » historique des bénévoles à un jour diriger l'association. Or ce droit n'est pas exclusif de la compétence, mais il n'est pas forcément parallèle à la compétence... »

« Je partage ce qui a été dit sur la gouvernance et la bonne gestion économique, mais nous avons besoin d'une deuxième gouvernance : l'engagement des personnes. (...)

On doit trouver une gouvernance qui parte d'en haut mais aussi une gouvernance qui parte d'en bas ».

- La bonne gouvernance doit permettre d'articuler les relations entre bénévoles et salariés. La capacité de l'organisation à leur expliquer leur rôle, à contrôler leurs actions, mais aussi à les écouter et les motiver, est un aspect essentiel de la gouvernance. L'organisation du travail sur le terrain, la coordination des interventions, le travail avec les acteurs locaux etc. entrent également dans le champ de la gouvernance, à travers la question du **management** entendu comme une réponse à la question : « comment bien employer les ressources pour optimiser une performance et obtenir un meilleur résultat par rapport à l'objectif fixé ? ».

« Au delà de l'aspect technique de la gouvernance, il faut émettre les valeurs de l'organisation pour que tout le monde se réfère à quelque chose de commun. Nos valeurs sont communes aux salariés et aux bénévoles, elles servent de ciment ».

« Nous avons le devoir de dialoguer en permanence avec les militants. Une bonne gouvernance, c'est aussi faire en sorte que les choses soient comprises et acceptées par tous et que nous soyons dans une écoute permanente. (...)

Il ne faut pas perdre de vue qu'on est une entreprise humaine et qu'autour de l'engagement de chacun, notre challenge en matière de gouvernance, est d'arriver à mobiliser l'ensemble des parties prenantes, pour mener à bien notre mission sociale, en harmonie, dans le respect de nos valeurs. »

« Il faut s'occuper de gouvernance, parce que c'est la base de la confiance ».