

Commentaires sur le Baromètre de la transparence des organisations non gouvernementales

Les ONG sont bien conscientes de l'importance de fournir, pour leurs parties prenantes des garanties sur leur gouvernance, leur transparence, la qualité de leur gestion et de leurs actions et agissent en ce sens depuis de nombreuses années. L'étude réalisée par la Fondation Prometheus pour mesurer la transparence des ONG ne peut contribuer à cet objectif car elle est réalisée de manière partielle, avec une méthodologie défailante et qu'elle démontre une mauvaise connaissance globale du milieu des ONG. Elle ne constitue donc pas un outil fiable pour en juger. Son objectif réel semble avant tout de jeter le discrédit et de créer la suspicion sur des acteurs clés de la société civile, soutenus par l'opinion publique, et dont le rôle de contre-pouvoirs s'est de fait considérablement accru.

Une étude partielle

Le souci de la Fondation n'est pas de contribuer à une information rigoureuse, juste et impartiale sur les associations. Au contraire elle s'est fixé pour objectif de décrédibiliser certaines ONG ayant une capacité d'interpellation des entreprises et des pouvoirs publics sur leurs responsabilités en matière d'environnement, d'aide au développement ou de respect des droits humains.

L'objectif de cette initiative est précisé au fil des pages. Ainsi, page 6, le « *baromètre de transparence des ONG [prétend être] une contribution utile à l'exigence de transparence des organisations qui participent à la décision publique et reçoivent des financements publics* ». Puis page 9, l'objectif de la Fondation se précise : « *le baromètre de transparence des ONG constitue un plaidoyer pour la création, à l'échelle nationale et européenne, d'un label "société civile" d'agrément aux ONG candidates aux subventions françaises ou communautaires* ».

Ainsi exposée par MM Boucheron et Carayon, la finalité de cette initiative fait apparaître clairement le baromètre comme un outil au service d'un plaidoyer pour la création d'un label. On ne peut donc s'attendre à une quelconque objectivité et neutralité.

Pour démontrer la nécessité de ce label, le baromètre s'appuie sur des affirmations qui s'avèrent fausses :

- Le baromètre dénonce un « secteur mal structuré, faiblement normalisé » (page 5). Le baromètre semble oublier que depuis 1992, le secteur associatif en France s'est structuré au sein de la Confédération permanente des coordinations associatives (CPCA). Celle-ci regroupe aujourd'hui 16 coordinations associatives structurées nationalement, représentant près de 700 fédérations soit 500 000 associations en France. Elle est le lieu où se discute, s'évalue et se définit la place des associations dans la société française. Au sein de la CPCA, les associations de solidarité internationale française sont représentées par Coordination SUD regroupant 6 collectifs et plus de 130 ONG françaises de solidarité internationale. Le baromètre oublie également la structuration des ONG européennes de développement en plateformes nationales d'ONG et en réseaux, réunis au sein de Concord. Par ailleurs, les nombreux contrôles que subissent les ONG¹, dont certains sont décrits page 7, contredisent l'affirmation du baromètre selon laquelle les ONG sont faiblement normalisées et auraient besoin d'être davantage contrôlées.
- S'appuyant sur une étude d'Alter-UE, le baromètre prétend que les ONG représentent 50% des groupes exerçant un lobby à Bruxelles. Mais l'analyse des informations données par Alter-EU

¹ Pour en savoir plus sur ces contrôles : Gérard Soussi, Les contrôles sur les associations : inventaire et questions, Petites affiches, 24 avril 1996, n° 50.

révèle au contraire, qu'une étude commanditée par le parlement européen² démontre que plus de 70 % des groupes exerçant un lobby sont des entreprises.

Enfin, le choix de l'échantillon des ONG notées n'a pas été réalisé de manière à être représentatif d'un secteur, mais vise une certaine catégorie d'ONG : celles qui interpellent les entreprises sur leurs responsabilités » sociétales : « ..., les ONG militant pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, l'aide médicale et l'amélioration des conditions de santé, l'éthique et la transparence des affaires ont été particulièrement retenues » (page 12).

Le baromètre apparaît donc clairement, au fil des pages, comme un rapport à charge, destiné à nuire à des ONG qui constituent un contre pouvoir pour des entreprises des secteurs de l'armement, pharmaceutique ou bancaire, dont certaines sont représentées au sein de son conseil d'administration³.

Une fondation d'entreprises régulièrement critiquées par les ONG peut-elle être légitime et impartiale pour mesurer leur transparence et leur gouvernance ?

Une méthodologie défailante

La méthodologie utilisée par le baromètre pour noter les ONG manque de rigueur et démontre une méconnaissance des pratiques, des normes et obligations actuelles des associations en matière de transparence.

Une définition étriquée de la transparence :

La définition de la transparence sur laquelle se base le Baromètre est étrangement fautive et curieusement limitée.

Une définition fautive puisque le baromètre prétend que « la transparence d'une organisation s'évalue à l'aune de son fonctionnement financier et de sa gouvernance ». Un minimum de rigueur intellectuelle aurait nécessité de préciser que la transparence financière s'évalue non pas selon le fonctionnement financier mais en fonction de l'information donnée sur les éléments financiers. Il en va de même pour la transparence en matière de gouvernance, qui s'évalue par la nature et la qualité de l'information diffusée sur le sujet. Prétendre donner une définition d'un champ d'étude mériterait de le connaître un peu mieux !

Cette définition est par ailleurs limitée puisqu'elle minimise l'importance de l'information que donne l'association sur ses actions, et qui permet pourtant de juger de son utilité sociale. Bien que rien sur le plan légal ne les y oblige, les associations qui publient rapport moral, rapports d'activités ou synthèse de rapports d'évaluation sur leur site internet ont bien compris l'importance de la transparence sur les objectifs et les résultats de leurs actions. Cette question, pourtant centrale pour les membres, les donateurs et les partenaires, ne représente que 10% de la note octroyée par la fondation. Cette pondération de la part de la fondation ne nous semble pas fortuite. Elle vise à survaloriser aux yeux du public les aspects financiers et de gouvernance.

Ainsi, il revient à chaque ONG de faire preuve de transparence, en respectant bien sûr les obligations légales auxquelles elle est soumise, et en répondant aux attentes spécifiques de ses différentes parties prenantes. La démarche de transparence d'une ONG découle de la nature de ses financements, de ses liens avec le grand public, de ses capacités de communication (RH et budget).

Une méthode de notation inappropriée

La notation a été effectuée à partir d'un relevé pendant 4 mois des sites internet des ONG. Suite aux critiques émises par les ONG notées en 2008 sur la méthodologie employée, la fondation Prometheus affirme que toutes les ONG notées ont été averties de la démarche et ont disposé d'un mois pour faire valoir leurs éventuelles remarques en 2009.

² Commission Lobby register Fails Transparency Test. Janvier 2009. [Télécharger le document](#).

³ Le Conseil d'administration de la Fondation est composé de représentants de grandes entreprises issues de secteurs stratégiques tels que l'armement, la banque, l'énergie, la pharmacie : Alstom, Areva, Caisse Nationale des caisses d'Epargne, CDC Entreprises, Dassault aviation, EADS, les Laboratoires Servier, Sagem Défense Sécurité, Sanofi Aventis, Thales Communication. Il ne comprend par ailleurs aucune femme.

Le baromètre continue donc de mesurer la transparence des ONG sur la seule base des informations disponibles sur leur site internet, partant du postulat selon lequel « *Aujourd'hui, Internet constitue la première, et la plus naturelle, source d'information et de communication de la part des ONG. Il offre un accès direct au public* ».

Cette affirmation est contestable et montre une fois encore une mauvaise connaissance des pratiques des associations et des obligations légales.

La transparence ne se mesure pas uniquement sur la base des informations diffusées sur le site internet. Le format de la diffusion dépend de la nature de l'information, de la taille de l'association, de la composition de ses parties prenantes (membres, donateurs, bailleurs, partenaires techniques). La plupart des ONG qui collectent des dons auprès du grand public publient une information complète sur leurs comptes, leur fonctionnement et leurs activités sur leur site internet. Peut-on pour autant accuser celles qui ne le font pas de manquer de transparence ? Les auteurs du baromètre semblent ignorer que la grande majorité des associations ne reçoivent pas de dons du grand public et qu'il existe d'autres moyens de diffuser de l'information à ses membres, à ses partenaires et à ses donateurs. Ainsi les instances associatives (assemblée générale, journées nationales, congrès) qui sont à la base du fonctionnement associatif, demeurent les espaces privilégiés de diffusion d'information et de débat avec les membres ; les bulletins papiers et électroniques sont fortement utilisés par les associations ; les rapports d'activités et financiers sont bien souvent disponibles au grand public sur demande et diffusés systématiquement aux bailleurs.

Par ailleurs, les associations qui reçoivent des subventions publiques sont contrôlées régulièrement par leurs bailleurs qui exigent des garanties importantes et par des organes de contrôle des plus exigeants (cour des comptes, française et européenne).

Des critères de notation mal définis et peu pertinents

En 2009, les ONG ont été notées sur 10 points : 5 consacrés à la transparence financière, 5 à la transparence de la gouvernance.

Les critères de notation sont flous et mal définis. Ils ne tiennent compte ni des obligations légales et comptables ni de bonnes pratiques identifiées chez les acteurs concernés.

On peut par ailleurs s'interroger sur la légitimité de la fondation à décréter de nouveaux critères de transparence sur la gouvernance, en absence totale de concertation avec le milieu associatif.

Pour mesurer **la transparence financière**, la Fondation présente 6 outils de présentation des comptes: le compte de résultat, le budget annuel, le compte d'emploi des ressources (CER), une analyse comparative, le bilan et le rapport moral. Au final, elle note les ONG sur la base de la disponibilité, sur Internet du budget annuel, du CER, de l'analyse comparative, du bilan et du rapport moral.

Il ressort de cette présentation une définition floue des outils et concepts financiers et une méconnaissance globale des obligations légales :

- La présence du rapport moral sur le site internet n'est en aucun cas un critère de transparence financière, comme le prétend la Fondation. La présentation du rapport moral du Président en assemblée générale est un exercice légal, qui vise à présenter un bilan objectif d'une année d'activité aux membres de l'association. Toutefois, une fondation externe ne peut en aucun cas juger de la justesse de ce bilan. Et rien n'oblige légalement les associations à publier leur rapport moral sur leur site internet, même si elles sont nombreuses à le faire.
- Le baromètre note les associations sur la présentation d'une analyse comparative des trois derniers exercices alors qu'aucune norme comptable ne l'exige. En effet, le code comptable (article 120) impose, pour le compte de résultat et le bilan, la comparaison de deux exercices comptables et non de trois.
- Les associations faisant appel à la générosité publique ont l'obligation⁴ d'établir un **compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public**, [présenté selon les nouvelles modalités définies par la loi](#).⁵

⁴ Article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991

⁵ Pour aller plus loin, télécharger l' [Avis du Conseil national de la comptabilité](#). Télécharger [les recommandations du Comité de la Charte](#).

- Les associations bénéficiaires de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés et celles qui reçoivent des subventions publiques au-dessus d'un montant de dons de 153 000 EUR par an doivent publier la certification de leurs comptes annuels. Elles ont l'obligation de publier leurs comptes annuels comprenant un **bilan**, un **compte de résultats** et une **annexe** dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Un nouveau décret rend maintenant obligatoire la publication de ces documents chaque année au Journal officiel⁶. Elles n'ont cependant pas l'obligation de publier ces documents sur leur site internet.

Il appartient aux associations qui ne sont pas concernées par ces obligations de publier leurs comptes annuels, présentant l'ensemble des recettes et dépenses de l'année. En matière de transparence financière, au-delà des obligations légales, les bonnes pratiques existantes dans le secteur consistent à diffuser une information ciblée, claire et compréhensible aux parties prenantes concernées.

Pour mesurer **la transparence de la gouvernance**, le baromètre attend des ONG qu'elles décrivent sur leur site internet : l'objet et la raison sociale ; les statuts complets ; l'organisation démocratique de la gouvernance ; la publication du réseau institutionnel ; ou encore « l'identification de *personnes clés* » au sein de l'organisation.

- La fondation prétend ici noter, non plus la transparence de la gouvernance, mais l'organisation démocratique de la gouvernance, ce qui revient à porter un jugement sur le fonctionnement intérieur de l'organisation, et non plus sur la manière dont elle diffuse de l'information sur ce sujet.
- En l'absence de définition précise pour les critères « organisation de contre-pouvoirs » ; « personne-clé » ; « relais, réseaux et interface institutionnelle » comment le baromètre a-t-il attribué les notes ?
- Sur le plan pratique, seule une bonne connaissance d'une organisation permet de juger de l'existence de courants différents dans une assemblée générale et de la manière dont ils s'expriment et sont représentés dans le conseil d'administration.
- Sur le fond, le choix de ces critères démontre une fois de plus l'orientation utilitaire de ce baromètre pour des entreprises mises à mal par les ONG. Les élections démocratiques qui sont à la base de la gouvernance des associations loi 1901 offrent des garanties suffisantes. Le renouvellement des mandats des administrateurs et administratrices constitue un critère plus pertinent pour juger du dynamisme de la vie associative.

Un manque de rigueur global

L'investigation n'a pas été menée de manière sérieuse par la Fondation. Plusieurs ONG se sont plaintes du fait que certaines informations qui figuraient sur leur site internet n'aient pas été trouvées. A titre d'exemples l'ensemble des informations concernant la gestion financière de Coordination SUD (comptes de résultats et bilan certifiés par le commissaire aux comptes), sa gouvernance (statuts, mode d'élection et présentation des membres du CA, présentation et fonctionnement des commissions, de leurs membres et de leurs chefs de file) le bilan de ses activités (bilan des activités et rapport moral du président, rapport d'évaluation) sont disponibles sur son site internet. Pourtant, Coordination SUD n'a recueilli qu'une note très moyenne (5/10) lors de la première analyse de son site par la fondation, qui est montée à 7/10 après avoir répondu que la plupart des documents étaient sur son site internet ; il fallait seulement les chercher...

Enfin, il ressort du document un manque global de rigueur dans la méthode et dans la rédaction :

- des erreurs et des approximations. Par exemple le rapport annonce 92 ONG notées, alors que la liste des notes obtenues qui figure pages 10 et 11 en dénombre 93 et la liste détaillant les notes obtenues pages 24 et 25 en dénombre 94 ONG:!
- des définitions fausses ou absentes : comment la fondation définit-elle une ONG ? Quelle définition d'une bonne gouvernance ? Les définitions données au rapport moral, au budget, au compte d'emploi des ressources, au compte de résultat sont imprécises et montrent globalement une mauvaise maîtrise des outils de présentation des comptes des ONG.

⁶ Article 4-1 de la loi n° 2003-709 du 1er août 2003

- un plan confus : les différentes parties du document s'enchainent sans que des titres permettent de les distinguer. Dans le préambule, 5 points sont listés sans être introduits (est ce que ce sont des constats ? des recommandations, une démonstration ?). Plusieurs listes d'ONG notées sont présentées, les ONG pouvant figurer dans plusieurs listes à la fois, selon des logiques différentes et sans présentation de la logique globale.

Une mauvaise connaissance du secteur des ONG

L'ensemble des erreurs ou des approximations relevées ci dessous démontrent une méconnaissance globale du secteur associatif et pose une nouvelle fois la question de la légitimité et de la plus-value de ce baromètre :

- Mauvaise connaissance des outils de présentation des comptes des associations et du cadre légal auquel elles sont soumises (le compte d'emploi des ressources est ainsi appelé compte d'emploi et de ressources).
- Méconnaissance des acteurs institutionnels incontournables (l'Agence française de développement (AFD) est citée comme l'Aide française au développement).
- Amalgame entre des ONG de défense de l'environnement, de défense des droits humains, d'urgence et de développement, entre des ONG nationales et des réseaux internationaux, entre des ONG de plaidoyer et des ONG mettant en œuvre des projets.
- Mauvaise connaissance de la structuration du secteur : la fondation fait un amalgame entre Concord, la Confédération des ONG européenne de développement et le EU civil society contact group, plate-forme informelle de dialogue et de représentation de 7 secteurs de la société civile européennes (dont Concord). Des ONG citées comme étant membres de Concord sont en fait membres de l'EU civil society contact group.

L'ensemble de ces faiblesses démontrent l'absence de fiabilité des résultats du Baromètre Prometheus et du peu de crédibilité à apporter à cette initiative.