

2

La gouvernance associative

Introduction⁽¹¹⁾

Définition de l'objectif de la gouvernance

La définition de l'**objectif** de la gouvernance adoptée par Synergie Qualité est :

« Assurer dans la durée la mission sociale de l'ONG. »

Chaque mot a des répercussions sur l'approche retenue : il s'agit de remplir la mission que s'est fixée l'ONG et donc de satisfaire le bénéficiaire final. Mais ceci doit avoir lieu de façon pérenne : l'ensemble des acteurs est concerné. Le mot « assurer » renvoie aussi à une des composantes de la démarche qualité défendue par Synergie Qualité : l'assurance qualité.

Le modèle de gouvernance promu par Synergie Qualité

Le modèle de gouvernance approprié à la démarche Synergie Qualité est celui dit de la « valeur partenariale »⁽¹²⁾, c'est-à-dire prenant en compte la notion de mandataires sociaux – les personnes ou organisations parties prenantes –, par opposition au modèle de la « valeur actionnariale », focalisé sur les *shareholders* – actionnaires.

Au lieu de se restreindre à la recherche de la satisfaction maximale du seul actionnaire (via la rentabilité financière), le modèle de la « valeur partenariale » envisage la gouvernance comme moyen d'organiser des coopérations sociales efficaces, notamment en arbitrant les conflits d'intérêts entre parties prenantes. Il met aussi en relief la dimension du lien social, à maintenir ou reconstruire, ce qui est une des « plus-values » associatives.

Ce modèle tend d'ailleurs à se propager dans tous les secteurs, car « *une organisation performante ne peut exister [en particulier dans le long terme] sans la prise en compte et la meilleure satisfaction de toutes les parties prenantes* »⁽¹³⁾.

11. Ce volet a été rédigé par Nicole Leclère, qui a intégré pour cela l'équipe de Coordination SUD pendant 1 mois. Sur la base des recommandations du comité de pilotage, de deux réunions de travail avec des dirigeants associatifs, et de ses précédents travaux sur le thème de la gouvernance associative avec l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

12. Cf. principes directeurs du développement durable définis dans le contexte des Nations Unies - GRI - (lettre d'analyse de Man-Com Consulting, juin 2002).

13. R.E. Freeman, D.L. Reed, *Stockholders and stakeholders : "A new perspective on corporate governance"*, cités par Stéphane Trébuçq dans sa communication pour les 9^{es} Journées d'histoire de la comptabilité et du management, CREFIGE, mars 2003 ; c'est aussi la définition de l'« excellence », aboutissement des démarches de « qualité totale ».

Les principes retenus

Ils cherchent à satisfaire les critères de « bonne gouvernance »⁽¹⁴⁾ qui apprécient les capacités à :

- définir les grandes orientations de l'ONG (politiques, opérationnelles, stratégiques) et tenir le cap (public concerné, modalités d'intervention...);
- s'adapter rapidement aux modifications de l'environnement ;
- prévenir et surmonter les crises.

L'intention n'est pas d'ajouter des règles à un corpus déjà bien fourni, mais de proposer une logique synthétique : les cinq principes généraux combinent des thèmes classiques des démarches qualité et la recherche de cohérence. Ils incitent à une dynamique d'amélioration continue de la qualité.

Les principes sont naturellement interdépendants : bien contrôler, par exemple, suppose d'être bien informé, de connaître les orientations et les responsabilités...

Leur application implique de trouver un équilibre entre le procédural et les nécessités de réactivité. Plutôt que de contraindre, il s'agit de construire un climat qui incite à agir dans le sens des valeurs et de la mission de l'ONG. Cette culture partagée aide à maintenir l'esprit de la bonne gouvernance « *lorsqu'il y a la pression de l'urgence, lorsque sur le terrain on est confronté à toutes ces violences et urgences* »⁽¹⁵⁾.

1 - Les orientations sont définies, actualisées et largement communiquées.

2 - Les responsabilités sont définies, actualisées et communiquées.

3 - L'information est sincère, fiable et disponible.

4 - Les fonctionnements internes et les relations externes respectent et promeuvent les valeurs de l'ONG.

5 - Les risques sont identifiés, évalués et traités afin de diminuer leur probabilité d'occurrence et de limiter leurs conséquences.

14. CERISE, La gouvernance en microfinance : comment piloter ? comment surmonter les crises ?, septembre 2002.

15. Bioforce, La gouvernance des organisations européennes de solidarité internationale. L'exemple du processus décisionnel d'ouverture et de fermeture de mission, 2003.

Ces principes :

- insistent sur la **cohérence entre les actions et les valeurs**, notamment le principe 4 ;
- mettent l'accent sur **l'information** (autre nerf de la guerre !) **et la communication** (principes 1,2 et 3).

Mode d'emploi des principes

- « *Il n'existe pas de modèle unique de bon gouvernement d'entreprise* »⁽¹⁶⁾, et les modèles ne sont pas toujours exportables tels quels : les principes énoncés ici sont des guides pour aider une ONG à définir et améliorer des pratiques qui, elles, dépendent de l'histoire, de la taille et des contextes d'intervention de l'ONG concernée.
- Les principes sont énoncés sous forme d'affirmations. Chaque affirmation induit bien sûr des questions : avons-nous réfléchi à ce sujet ? Satisfaisons-nous cette exigence ? Comment nous y prenons-nous pour cela ? Devons-nous nous améliorer ? Comment le pourrions-nous ?
- Les parties prenantes sont les personnes et les organisations qui sont en relation avec l'ONG et contribuent à sa mission sociale. Elles comportent : les bénéficiaires, les membres, les administrateurs, les bénévoles, les volontaires, les participants du pays d'intervention, les salariés, les bailleurs (dont les sponsors), les donateurs (dont les mécènes), les collectivités publiques françaises, les collectivités publiques du pays d'intervention, l'opinion publique française, l'opinion publique du pays d'intervention, les fournisseurs, les partenaires sur le terrain, les autres associations et ONG, les collectifs associatifs.
- N.B. : le mot « projet » est gardé comme terme générique dans ces sous-principes qui concernent tous les niveaux de projets de l'ONG. C'est-à-dire que l'on parle du projet associatif (le niveau le plus large), comme du projet de terrain (projet opérationnel), ou alors d'un projet d'un des département du siège de l'association (projet stratégique par exemple).
- Chacun des cinq principes s'explique et se précise en quelques sous-principes.
- Les exemples illustrant la mise en application concrète des principes sus-cités sont réels ; ils sont tirés d'organisations ayant construit des modes de fonctionnement internes permettant de se rapprocher d'une gouvernance associative telle qu'elle est décrite dans ce chapitre.

16. OCDE, Projet de principes de gouvernement d'entreprise, 2003.

Cinq principes généraux de bonne gouvernance

PRINCIPE 1

Les orientations sont définies, actualisées et largement communiquées.

Comme les autres associations, les ONG n'échappent pas à la nécessité et à l'exigence de régulièrement expliciter et faire connaître leurs grandes orientations et le cadre stratégique de leur action. Cette « *activité communicationnelle* »⁽¹⁷⁾ se retrouve dans tous les principes ; elle suppose la définition et la pertinence de ce qui va être communiqué. Une bonne gouvernance vérifie qu'il en est de même à chaque niveau de projet de l'ONG.

La mission sociale de l'ONG et les valeurs sous-jacentes sont explicitées et cohérentes ; elles sont communiquées, régulièrement examinées et modifiées si besoin est.

La mission sociale d'une association est écrite dans l'article 2 de ses statuts. La « mission sociale » de l'ONG est sa raison d'être, ce qui a justifié sa création ; elle est intimement liée aux « valeurs » qui l'inspirent, et qu'il est utile de rappeler aux acteurs et aux parties prenantes de l'ONG. Elle forme l'argumentaire politique sur lequel s'appuient les projets globaux (stratégiques) ou opérationnels (interventions de terrain) de l'association.

Le conseil d'administration est garant de la conformité des projets stratégiques et opérationnels à la mission sociale de l'ONG. S'il est pilote pour définir les modalités et la périodicité de la révision de la mission sociale, il doit s'assurer qu'à chaque niveau les projets sont menés selon les mêmes méthodes et que la cohérence globale est vérifiée. De cette façon, la dynamique de la gouvernance choisie par l'ONG se transmet au terrain.

17. Bernard Enjolras, Associations et isomorphisme institutionnel, RECMA n° 261, 3^e trimestre 1996.

Si à la création de l'ONG l'implicite est compréhensible, l'écriture de la mission sociale devient nécessaire au fur et à mesure de l'accueil de nouveaux membres (et du départ des anciens) ; elle permet, à chaque étape de l'histoire de l'ONG, ou en cas de crise, de revenir aux fondements de l'action, pour les conforter, les actualiser ou les élargir. C'est pourquoi l'écriture de la mission sociale dépasse la simple rédaction de « l'article 2 » des statuts de l'ONG.

Au sein d'une ONG, un document de référence doit exister, déclinant la mission sociale en de nombreux principes d'action : le projet associatif. Le projet associatif doit être le document repère de chaque acteur ou partie prenante de l'ONG quant aux objectifs poursuivis et aux valeurs portées.



Après plus de 10 ans d'existence, une ONG a constaté la nécessité de rendre explicites les valeurs et les principes d'action qui étaient implicitement partagés par ses membres fondateurs. Un questionnaire a été diffusé à l'ensemble des adhérents. Ses réponses ont permis d'écrire le projet associatif de l'ONG, validé en assemblée générale. L'ONG possède ainsi un document de référence (20 pages) explicitant son projet associatif. L'ensemble du processus a duré deux ans.



En 2000-2003 une ONG a ressenti la nécessité de recadrer sa mission et ses champs d'action. Un processus d'une année a été mis en place pour effectuer ce travail en plusieurs étapes :

- Un séminaire de prospective avec mise à plat des valeurs et des principes de l'association et un sondage du personnel sur ces valeurs.
- Consultations des acteurs du siège impliqués dans les programmes, des équipes sur le terrain, des directeurs des sections internationales et des services spécialisés du siège sur les champs d'action de l'association.
- Constitution d'un groupe de travail (comprenant un membre du CA, un membre du Comité de direction, du secteur Positionnement stratégique, de la communication, 2 responsables de département technique) coordonné par 2 animateurs.
- Elaboration d'une première version présentée et discutée avec les membres de l'AG ainsi qu'aux CA et/ou AG des sections de l'ONG.
- Analyse d'impact sur les programmes du recadrage des champs d'action.
- Validation des champs d'action recadrés par le CA.

Tout au long du processus de discussion des champs d'action, le personnel de l'ONG a été régulièrement informé des progrès réalisés par le biais d'outils de communication interne. Ces champs d'action ont été assortis d'un statut provisoire permettant une phase de vérification à la lumière de la mise en pratique autorisant une révision.



Une ONG a élaboré une stratégie pluriannuelle 2005-2010 suivant un processus en plusieurs étapes :

- Une mise à plat de tous les éléments de stratégie existants en discussion avec les sections internationales.
- Un premier travail d'élaboration de stratégie par direction. Chaque directeur a réalisé une étude préalable (analyse du contexte, des forces et faiblesses, des risques et opportunités) et établi en conséquence des éléments de stratégie pour son secteur.
- L'élaboration d'une vision commune.
- Un processus de consultation et de consolidation auprès des directeurs de programmes/ chefs de mission et des sections, et de validation par le CA.
- Une communication interne sur la stratégie pluriannuelle finalisée lors d'un séminaire regroupant l'ensemble du personnel du siège de l'association.

Des évaluations sont mises en œuvre.

Le projet associatif, comme tous les projets mis en œuvre, doit être régulièrement évalué en associant toutes les parties prenantes.

Solliciter de façon appropriée chaque partie prenante permet d'enrichir les visions de la réalité et d'ajuster les réponses apportées par l'ONG. Ce mécanisme consultatif permet d'élaborer une pensée du futur appuyée sur des faits. Il permet aussi de vérifier que le « projet » est bien compris et soutenu par les parties prenantes, ou de corriger les différences de perception.

Ces évaluations se doivent d'être prévues dans la définition même du « projet » ; elles prennent en considération des notions de pertinence et de coût/efficacité : les modalités et la fréquence de consultation varient en fonction de la partie prenante considérée (bénéficiaire, membre, donateur, salarié, partenaire...). Elles supposent que chacun à son niveau puisse connaître, comprendre et s'exprimer sur les valeurs, la politique et les actions de l'ONG. Et donc que l'ONG ait réfléchi aux moyens à mettre en œuvre pour que cela soit possible.

L'ONG n'a pas toujours l'initiative de l'évaluation, notamment lorsqu'elle passe convention avec un bailleur de fonds ou un partenaire. Elle peut néanmoins chercher à en négocier les critères et les intégrer dans ses propres démarches.



Une ONG peut se doter d'un « Comité des donateurs », qui permet à ceux-ci de suivre et de « surveiller » ses actions. Pour cela, l'ONG propose à ses représentants de se déplacer sur le terrain afin d'évaluer au mieux les conditions de réalisation des

projets qu'ils soutiennent. Les membres du Comité des donateurs peuvent, par exemple, être élus lors d'une assemblée générale des donateurs. Enfin, ils peuvent avoir un temps de parole en AG des adhérents.



Le service Positionnement stratégique d'une ONG peut, sur sollicitation, donner un avis sur la cohérence entre l'action (le projet) et les champs d'action de l'organisation. Il peut également expliciter ou interpréter si besoin la définition des champs d'action.



Dans une ONG, le processus « Prévisionnel annuel d'activités » commence par un bilan de l'activité écoulée et de l'avancement des objectifs associés.

Les politiques de management et de gestion des ressources sont définies, actualisées et communiquées.

L'exercice de la mission sociale, la réalisation des projets supposent la mise en œuvre de ressources : les politiques de management et de gestion en fixent le cadre. Ces politiques concernent les ressources humaines, les financements, la communication, la sécurité, les moyens matériels... Tout comme les projets, ces politiques de management et de gestion doivent être formalisées, compréhensibles et diffusées. L'allocation des ressources est cohérente avec les valeurs de l'association ; elle est actualisée en fonction de priorités claires et cohérentes.



Chaque année une ONG débute en octobre un exercice d'élaboration du prévisionnel d'activités et de cadrage budgétaire pour l'année suivante. Ce processus se déroule en plusieurs étapes :

- Elaboration d'un bilan de l'année en cours par service et identification de nouveaux projets à développer sur l'année suivante (réunions d'équipe).
- Elaboration d'un budget de continuité pour l'année suivante par les responsables de service.
- Réunion de pré-cadrage en plénière avec l'ensemble des responsables de services pour attribuer des priorités aux différents projets.
- Arbitrage par le Comité de direction et sélection des projets retenus.
- Vote du cadrage budgétaire par le CA.
- Ajustements des budgets par les responsables de service en fonction du cadrage fixé par le CA.
- Validation du budget prévisionnel par le CA.
- Présentation et communication du prévisionnel d'activités à l'ensemble des acteurs mobilisés sur la réalisation des objectifs annuels.

Le principe 1 en résumé : **Les orientations sont définies, actualisées et largement communiquées.**

La mission sociale de l'ONG et les valeurs sous-jacentes sont explicitées et cohérentes ; elles sont communiquées, régulièrement examinées et modifiées si besoin est.

Les évaluations sont régulières et les parties prenantes y sont associées :

- sur la pertinence et la cohérence du « projet » ;
- sur l'évolution de la situation, des besoins et des attentes des parties prenantes ;
- sur le degré d'atteinte des objectifs.

Les résultats des évaluations sont pris en compte pour définir et actualiser le « projet ».

Les politiques de management et de gestion des ressources sont définies, actualisées et communiquées. Les priorités d'action sont définies, actualisées et communiquées

PRINCIPE 2 **Les responsabilités sont définies, actualisées et communiquées.**

On aborde ici la définition des relations avec les parties prenantes : une ONG a tout intérêt à répertorier ses différents interlocuteurs, à repérer les besoins et attentes réciproques et à clarifier le cadre des relations avec eux.

- Les **parties prenantes internes** sont : les adhérents, les administrateurs, les bénévoles, les volontaires, les salariés, les partenaires associatifs locaux, le personnel national (dans les pays d'intervention) ;
- les **parties prenantes externes** sont : les bénéficiaires, les bailleurs de fonds, les donateurs (dont les mécènes), les collectivités publiques françaises, les collectivités publiques du pays d'intervention, l'opinion publique française, l'opinion publique du pays d'intervention, les fournisseurs, les partenaires sur le terrain, les autres associations et ONG, les collectifs associatifs...

Une bonne gouvernance s'attache à fédérer les parties prenantes internes et gérer les interfaces avec les parties prenantes externes. Elle construit ainsi sa légitimité, son image et sa représentativité ; elle renforce aussi le soutien que lui apportent ses parties prenantes.

Les parties prenantes internes : leurs statuts, rôles, délégations et champs d'intervention sont clairement définis et largement communiqués.

Pour que toutes les parties prenantes internes travaillent ensemble efficacement à la mise en œuvre du projet, il importe que leurs responsabilités et leurs modes de collaboration soient définis. Les fonctions à accomplir doivent être énoncées et réparties. Il s'agit d'explicitier les rôles et les champs d'intervention des salariés, des bénévoles et des volontaires, tout comme de préciser le fonctionnement des instances dirigeantes dans des cadres de référence souples qui peuvent être remaniés. Pour les salariés, la réflexion peut porter sur la place qui leur est faite, et sur le type d'adhésion souhaité aux valeurs et à la mission sociale de l'association.

En particulier, une ONG, lorsqu'elle définit ses attentes en termes de représentativité et d'implication de ses membres, est conduite à établir les critères et modalités d'adhésion et de perte de la qualité de membre. Elle réfléchit ainsi à l'assise qu'elle souhaite avoir dans la société civile. Il en va de même pour les administrateurs, les volontaires, les bénévoles : quelles sont les modalités d'accès à ces fonctions ?

Des documents (statuts, règlements de fonctionnement, mandats, contrats ...) indiquent qui définit la stratégie, qui supervise l'organisation, quelles représentations sont confiées, quelles délégations sont données, à qui et comment il est rendu compte des actions⁽¹⁸⁾. Le droit de s'exprimer au nom de l'association est également bien précisé. De même, si des comités ou des commissions de travail sont créés, leur mandat, leur durée de vie, leurs moyens (par exemple le recours à des expertises extérieures) et leurs façons de rendre compte sont établis.

Une attention toute particulière est portée à la clarification des rôles du président, du conseil d'administration, du directeur général et de l'équipe dirigeante salariée. « *La relation optimale entre le conseil d'administration et la direction générale est celle de deux fonctions fortes qui s'épaulent mutuellement (...). Le conseil d'administration et la direction générale peuvent se considérer comme les membres de l'équipe d'administration dont les apports sont différents mais complémentaires.* »⁽¹⁹⁾ Sans perdre de vue que le directeur général est recruté par le conseil d'administration et lui rend compte.

18. Cet aspect est développé dans le principe 5 (voir p. 46).

19. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, La gouvernance, Guide d'application, 2000.

Il importe que les administrateurs ne se substituent pas aux professionnels, et que les professionnels aient la latitude d'action qui leur est nécessaire. Par exemple, il convient de bien établir qui agréé les nouveaux projets opérationnels, ou les projets spéciaux. Il peut aussi être utile de rappeler que les attributions dépendent du rôle : si un administrateur contribue à un projet en tant que bénévole, il devient hiérarchiquement soumis au responsable du projet.



Une ONG définit une politique de validation des demandes d'adhésion et la communique à toutes ses parties prenantes : est adhérent toute personne qui fait la preuve de son engagement dans la vie de l'ONG :

- en étant impliquée en tant que bénévole ou volontaire dans une des missions de l'ONG (nationale ou internationale) ;
- en étant validée par un autre adhérent.

La validation finale de l'adhésion revient au conseil d'administration de l'ONG.



Il est possible que chaque mission opérationnelle de l'ONG soit co-gérée par un salarié et un responsable associatif. Ils se répartissent alors les responsabilités en fonction de leurs compétences, de leurs préférences et de leur disponibilité.



Outre les questions d'ordre légal et financier, la CA d'une ONG se prononce sur des chantiers d'ordre éthique, déontologique et politique selon un plan de travail préétabli. D'autre part, en tant qu'organe décisionnaire, le CA peut être amené à trancher des débats controversés au sein du Comité de direction.

Les coopérations externes sont organisées et formalisées.

Une ONG s'insère dans un réseau de partenaires avec qui elle met en œuvre son projet associatif. Cette logique de réseau permet de mutualiser les ressources, d'éviter les doublons et donc d'optimiser les résultats globaux auprès des bénéficiaires.

On distingue les partenariats de terrain (ou partenariats Nord/Sud), les partenariats financiers et les partenariats de réseau. Chacun de ces types de partenariat fait l'objet d'une contractualisation spécifique.

La formalisation du partenariat entre l'ONG et son (ses) partenaire(s) de terrain est indispensable pour que les rôles et responsabilités de chacun soient définis initialement, et donc puissent faire l'objet d'un suivi régulier tout au long de la mise en œuvre de l'intervention. La question des modalités de coopération avec les bénéficiaires, pouvant aller jusqu'à leur

participation dans les instances de décision, est très liée aux valeurs, à la mission sociale et aux contextes d'intervention. Cette formalisation (ou accord de partenariat) est d'ailleurs systématiquement exigée par le partenaire financier de l'intervention.

La formalisation est nécessaire et souvent automatique dans le cadre d'une relation financière. Les bailleurs de fonds, l'Etat et les collectivités publiques s'inscrivent généralement dans cette démarche, au moyen de conventions (par exemple : convention de financement, accord cadre de partenariat).

La formalisation est moins systématique pour les partenariats de réseau, et notamment lorsque ce réseau est constitué d'ONG. Et pourtant, la contribution des parties prenantes externes est d'autant plus efficace qu'elle se déploie dans un cadre explicite élaboré en commun. Il peut donc être profitable d'étendre la formalisation de ces coopérations externes aux partenariats avec des entreprises, d'autres ONG, des collectifs d'ONG... afin de vérifier l'équilibre de la relation, le partage des objectifs, les modalités d'action et d'évaluation.



Une ONG a mis en place un guide éthique sur le partenariat, ce guide comprend des critères de sélection des partenaires et mécènes du secteur privé. Il existe par ailleurs un guide sur la contractualisation avec des partenaires associatifs sur le terrain qui fixent les rôles et les responsabilités des parties.



Un groupe de pilotage sur les relations institutionnelles a été mis en place au sein de d'une ONG pour produire des feuilles de route visant à coordonner et structurer les relations avec les institutions locales, nationales et internationales.

Le principe 2 en résumé : **Les responsabilités sont définies,** **actualisées et communiquées.**

L'ONG identifie ses parties prenantes externes et internes et définit ses relations avec chacune d'elles.

Les statuts, rôles, délégations et champs d'intervention des parties prenantes internes sont clairement définis et largement communiqués.

Les coopérations externes sont organisées et formalisées.

PRINCIPE 3

L'information est sincère, fiable et disponible.

Le terme « information » inclut ici tous les types d'éléments communiqués, notamment les informations transmises aux journalistes et les données financières. Sans oublier les informations légalement, réglementairement ou contractuellement requises.

La mise à disposition d'une information fiable et pertinente est une des clés majeures d'une bonne gouvernance ; elle peut aussi s'appeler « transparence bien comprise ». « *La transparence est certes indispensable, mais le secret a aussi son utilité dans la vie sociale et économique. Si tant est qu'elle existe, l'information totale n'est pas destinée à tout le monde* ». ⁽²⁰⁾

La bonne circulation de l'information a un coût en moyens humains et financiers.

Chacun reçoit toute l'information pertinente pour sa position, sous une forme appropriée ; la qualité de l'information est vérifiée ; la diffusion est adaptée à l'utilisation qui doit en être faite.

Chaque partie prenante a droit à une information qui lui permet de tenir son rôle à bon escient, qu'il s'agisse de l'information au quotidien, ou des documents devant être examinés au cours de réunions ou d'instances.

Cela suppose que l'information existe sous une forme accessible pour le destinataire, d'un volume convenable, et parvienne dans les délais nécessaires à son traitement. Cela suppose aussi que la mise en forme ne déforme pas le contenu de l'information initiale, que les documents soient datés et régulièrement mis à jour. Il convient donc que l'ONG définisse et actualise, en lien avec chacun, les besoins et les priorités en termes d'information : type, niveau de synthèse, fréquence, modalités.

Cela sous-entend une responsabilisation permanente de chacun vis-à-vis de l'information. N'importe qui n'est pas légitime pour recevoir n'importe quelle information : il faut savoir dire non à certaines requêtes. Et chacun doit établir ses listes de diffusion avec discernement : les facilités de communication « en temps réel » conduisent à une sur-information contre-productive.

20. Daniel Bruneau, *Associations : les exigences de la transparence*, Juris Associations, nos 153 et 154, 1997.

Non seulement parce que l'information vitale n'est pas repérée par le destinataire, mais aussi parce que le fait « d'avoir informé » peut inciter l'émetteur à se croire désengagé d'un sujet. En contrepartie, l'ONG est en droit d'attendre que la partie prenante ait pris connaissance de l'information en temps voulu, et ait éventuellement demandé des explications complémentaires, pour une bonne compréhension.

Mais, parce que nous sommes dans un domaine où nous privilégions l'échange, il faut veiller à nommer et légitimer des organes clé de décision et des sources d'informations formels. En effet, l'information informelle peut occuper une large place mais elle n'est pas toujours légitime, il s'agit de créer des repères pour juger de la fiabilité des informations.



L'information de l'administrateur commence par l'existence d'une « plaquette de présentation » de l'ONG, lorsqu'il est candidat, d'un « livret d'accueil » (ou dossier similaire) pour le nouvel élu. Elle continue par la mise à disposition de documents précis et rigoureux pour préparer les réunions du C.A., diffusés suffisamment à temps pour permettre leur examen préalable, indiquant si un élément est communiqué pour information, pour débat, pour décision ou pour action. Et par la transmission rapide de comptes rendus spécifiant les décisions prises.



Une ONG a mis en place un comité stratégique sur la communication interne qui détermine les différents niveaux et degrés de diffusion de l'information et coordonne la gestion de l'information. Par ailleurs, l'information s'effectue par le biais de listes de diffusions spécifiques établies en fonction du degré d'importance de la thématique, d'un service Intranet qui s'adresse à tous les personnels siège et terrain, d'une lettre mensuelle à destination de tous ces personnels, d'une lettre de la direction trimestrielle, d'un journal aux donateurs (bimensuel) et d'un journal aux parrains de l'association (trimestriel), sans oublier le rapport annuel d'activités dont est extrait le journal des comptes diffusé aux donateurs.

Le principe 3 en résumé :

L'information est sincère, fiable et disponible.

Chacun reçoit toute l'information pertinente pour sa position, sous une forme appropriée ; la qualité de l'information est vérifiée ; la diffusion est adaptée à l'utilisation qui doit en être faite.

PRINCIPE 4

Les fonctionnements internes et les relations externes respectent et promeuvent les valeurs de l'ONG.

La cohérence entre les valeurs proclamées et les pratiques est un principe de base des démarches qualité ; elle renforce la cohésion et participe à l'efficacité de l'action. Elle s'impose encore plus aux ONG, compte tenu des attentes qu'entraîne leur engagement humaniste. Les politiques de management et de gestion se doivent naturellement de respecter cette cohérence. Le conseil d'administration est le garant de cette cohérence.

Elle peut se traduire par des « codes de conduite » destinés à établir les engagements de comportements ou de modes d'action conformes aux valeurs (déontologie des interventions, charte des donateurs...) ; dans certains cas, il peut s'agir d'engagements réciproques (charte des volontaires, charte des partenariats...).

Pour décliner ce principe général, chaque ONG produira les sous-principes relatifs aux valeurs spécifiques qui la guident.

Le respect au quotidien de chaque personne, quelle que soit sa position.

Les indications qui suivent s'intéressent principalement aux conséquences du respect des personnes et de l'adoption du statut associatif (loi 1901). Chaque partie prenante est représentée par une personne, qu'il convient de considérer en tant que telle et de respecter, ainsi que sa fonction, dans les relations qu'entretient l'ONG avec la partie prenante.

Cet état d'esprit se décline dans les comportements quotidiens vis-à-vis des salariés. Parce que les projets associatifs supposent toujours une implication personnelle et émotionnelle forte, les relations de personne à personne peuvent se trouver chargées d'émotions. Mais quelle que soit l'opinion sur un projet, l'expression de cette opinion doit se faire de façon courtoise. Défiance, humiliation, violences verbales sont parfois trop présentes, dans ce milieu où les principes de tolérance et de solidarité priment. Il signifie plus particulièrement reconnaître le bénéficiaire dans sa globalité, de reconnaître ses droits et sa participation – dans la mesure de ses capacités –, au sein du dispositif mis en place pour répondre à ses besoins et attentes. Enfin, cet état d'esprit doit aussi s'appliquer aux partenaires des pays d'intervention. En fonction des contextes, de l'histoire du partenariat, du type de partenaires, les relations ne sont pas les mêmes. En ce sens, un partenariat ne peut pas répondre à tous les critères, l'idée est plutôt de « tendre vers... » cet ensemble de critères.

Le fonctionnement associatif est démocratique

La souveraineté de l'assemblée générale

Un nombre de membres suffisant, des statuts qui précisent les modalités et critères d'adhésion, et un règlement intérieur qui garantissent la souveraineté de l'assemblée générale sont la première traduction de ce principe.

Il s'observe également dans l'organisation et le déroulement de l'assemblée générale :

- fréquence (en principe annuelle), délais et modalités de convocation ;
- préparation, animation, convivialité, clarification des rôles de présidence et d'animateur ;
- temps d'échanges qui respectent l'expression de chacun et présentent l'ensemble des points de vue avant toute prise de décision ;
- diffusion des procès-verbaux.

Le nombre de pouvoirs de vote est limité.

Il est rendu compte de l'exécution des décisions prises en assemblée générale ; le rapport moral et le rapport financier sont exposés, débattus, explicités en réponse aux questions des membres et votés.

Cette organisation est déclinée dans les différentes instances démocratiques de l'association.

Les administrateurs

Un acte de candidature comprenant motivations et intentions est demandé à chaque candidat administrateur. La régularité des candidatures des personnes physiques et des personnes représentant une personne morale est vérifiée. Un renouvellement du CA par tranches est souvent adopté pour éviter ces changements soudains et drastiques des orientations de l'association.

La gestion financière de l'ONG est désintéressée.

La notion de gestion désintéressée de l'ONG doit faire l'objet d'un débat interne car elle peut être interprétée de différentes manières. Synergie Qualité la définit comme suit : « Les personnes qui gèrent et administrent l'ONG n'ont, par elles-mêmes ou par personnes interposées, aucun intérêt direct ou indirect dans le résultat financier de l'exploitation ».

L'équilibrage entre les frais administratifs et de structure et les ressources affectées aux projets opérationnels est à examiner régulièrement, dans un souci de recherche d'efficacité. La bonne gouvernance, par exemple, a un coût, mais elle contribue à améliorer les interventions au profit du bénéficiaire.

La constitution des réserves, les placements, emprunts, garanties et cautions obéissent aux nécessaires règles de rigueur et de prudence.



Les instances représentatives des parties prenantes internes peuvent être consultées avant une dépense importante à réaliser (achat de locaux par exemple).



Les membres du conseil d'administration d'une ONG sont obligatoirement bénévoles.



Une ONG a élaboré des outils d'observation des ratios de « dépenses siège/dépenses mission sociale » visant à assurer le respect de ratios équilibrés.



Il existe au sein de d'une ONG un Comité des investissements, instance paritaire composée d'administrateurs et de responsables financiers salariés, qui gère le portefeuille des placements à long termes et étudie les différentes formes de financements/investissements.

Le principe 4 en résumé :

Les fonctionnements internes et les coopérations externes respectent et promeuvent les valeurs de l'ONG.

Le respect au quotidien de chaque personne, quelle que soit sa position, est primordial.

Le fonctionnement associatif est démocratique.

La gestion de l'ONG est désintéressée.

L'utilisation des ressources financières est optimisée pour assurer prioritairement la mission sociale de l'ONG.

Les coopérations externes sont suscitées.

PRINCIPE 5

Les risques sont identifiés, évalués et traités afin de diminuer leur probabilité d'occurrence et de limiter leurs conséquences.

L'analyse des points de risque est un élément clé de l'assurance qualité, reprise dans la démarche de Synergie Qualité. Les ONG sont confrontées à deux types de risques : ceux qui sont inhérents aux actions de solidarité internationale et ceux qui sont liés au fonctionnement de tout organisme. Elle se doit d'assumer les premiers sans les sous-estimer et de veiller aux seconds. L'ONG peut s'interroger sur ce qui pourrait empêcher la bonne application des quatre principes précédents, en portant une attention toute particulière aux démultiplications dans les structures complexes (unions ou fédérations, groupe d'entités ayant des statuts juridiques différents...).

Des occasions d'échanges et de réflexion entre les parties prenantes sont régulièrement suscitées

Donner l'occasion de s'informer mutuellement, de débattre, de construire ensemble les réponses aux besoins et attentes, limite les risques d'incompréhension, facilite l'appropriation des expériences, accroît la pertinence des solutions et la vigilance sur les risques. De tels lieux d'échanges permettent aussi de mettre au jour les conflits éthiques (entre institution et professionnels, par exemple) et d'analyser les échecs. À condition bien sûr d'éviter le risque d'enlèvement dans les discussions, d'examiner les propositions faites par les différentes parties prenantes et de communiquer les suites qui leur auront été données. À condition aussi de respecter les lieux de décision définis.

C'est dans cet esprit que peuvent être constitués des comités de conseil paritaires (d'éthique, scientifique, financier, d'évaluation...) chargés d'épauler le conseil d'administration dans la préparation de ses décisions. Ces **comités paritaires** sont constitués de salariés de l'ONG et d'élus.



Le Conseil d'administration d'une ONG est aidé dans sa mission par trois comités paritaires qui ont un rôle de validation politique et technique. Seuls les administrateurs y ont droit de vote, les décisions sont en général prises par consensus :

- pour la gestion administrative et juridique courante et opérationnelle (administrateurs et directeurs salariés) ;

- pour la gestion financière (trésorier, directeur financier, contrôleur de gestion) ;
- pour la gestion des ressources humaines (3 administrateurs, le directeur général, le directeur des ressources humaines et le directeur des opérations).



Mise en place, au conseil d'administration, de comités paritaires (administrateurs et salariés) concernant les grands événements de la vie associative, l'activité de plaidoyer. Ces commissions ont un rôle d'orientation et d'animation.



Dans une ONG, le Comité de Direction est assisté de sept comités stratégiques (correspondant à des enjeux transversaux) qui rendent des avis et constituent des pôles d'aide à la décision. Ils sont composés de salariés de l'ONG.

- Comité Pilotage financier,
- Comité Processus d'élaboration des stratégies et du système d'organisation,
- Comité Politique Ressources humaines,
- Comité Stratégie de financements,
- Comité Relations donateurs,
- Comité Développements solidaires,
- Comité Communication interne.

Par ailleurs, le service Positionnement stratégique peut, sur sollicitation, rédiger des avis pour le Comité de Direction et le Conseil d'administration.

Les risques constitutifs de toute intervention humanitaire sont inventoriés ; les conduites à tenir sont anticipées.

Recenser les dangers de l'action envisagée et s'y préparer en fonction de l'expérience acquise est la base de l'action humanitaire, son « principe de précaution » qui la conduit à décider de son intervention en toute connaissance de cause. Ceci inclut les situations de crise, dans lesquelles l'urgence impose un « cadre d'alerte » prédéfini et rodé.



Le bureau des opérations exceptionnelles d'une ONG élabore un dispositif de gestion de crises « terrain » qui détermine la constitution et la composition de cellules de crise et les rôles et responsabilités de chacun. Ce dispositif s'applique en particulier à la gestion d'événements tragiques du type accident sur le terrain avec nécessité de rapatriement, mise en sécurité des personnels en cas de dégradation du contexte d'intervention, etc.



Une ONG a constitué un « Comité des risques » qui gère de manière transverse les risques globaux de l'organisation. Il prend en compte l'analyse et le suivi de trois

grandes catégories de risques : non-respect des engagements contractuels, non-respect du cadre légal, et protection et sauvegarde insuffisantes des intérêts de l'association.

L'indépendance est recherchée.

Des facteurs externes et internes peuvent fragiliser l'indépendance de l'association. La diversification des sources de financements participe à un premier niveau d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Mais il s'agit aussi de préserver l'indépendance des réflexions et des actions. Dans un contexte où les bailleurs de fonds, par exemple, s'intéressent de plus en plus à l'obligation de résultats tout en maintenant une obligation de moyens, l'ONG doit garder le sens de l'action humanitaire. Confrontée notamment aux difficultés d'accès aux populations et à l'insécurité, une ONG moins indépendante pourrait avoir tendance à limiter son action à ce qu'elle est sûre de réussir.

Le caractère désintéressé de la gestion financière peut être remis en cause par des relations mal contrôlées avec les fournisseurs.

En interne, la dépendance peut provenir de la composition du Conseil d'administration, de règles de renouvellement (durée et nombre des mandats) insuffisantes, mais aussi d'une relation faussée entre le Conseil d'administration et l'équipe dirigeante salariée.



Une ONG décide que ses administrateurs ne peuvent pas avoir de mandat public.



Il existe dans une ONG un responsable de la stratégie financière ainsi qu'un Comité « stratégies de financements » qui veillent à la diversité des financements et à l'indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds.

La définition du « projet »⁽²¹⁾ comporte les moyens de le réaliser.

Il s'agit là de déterminer ce qu'il faut mettre en œuvre pour que chacun ait les moyens d'assurer les responsabilités qui lui ont été attribuées pour faire aboutir le « projet ». Les principaux domaines concernés, inclus dans les budgets, sont les ressources humaines, les ressources financières, les infrastructures, la logistique et la communication. Le risque de démotivation des salariés et des parties prenantes internes en général est important si l'impression d'avoir à réaliser trop d'objectifs sans s'en donner les moyens est forte.

21. Voir la remarque sur ce terme dans le principe 1 (p. 33).

Chacun possède les compétences requises par sa fonction et reçoit les moyens de les développer et les actualiser.

Ce principe concerne les bénévoles et salariés de l'ONG ; il inclut les administrateurs.

Il peut en effet être judicieux de réfléchir aux qualités et compétences minimales attendues des administrateurs pour qu'ils puissent, dans le contexte propre à l'ONG, exercer pleinement leur rôle de garant du bon fonctionnement. Assurer leur formation, initiale et continue, y contribue également.



Les bénévoles d'une ONG sont formés à : la gestion du cycle de projet, la gestion des ressources humaines, le respect des valeurs défendues par l'ONG.

Le programme de formation pour les volontaires avant le départ inclut les principes éthiques, la vie associative et le contexte de l'intervention.

Dans une ONG, la formation au départ comprend une formation tronc commun et une formation par corps de métier.

Ce principe implique également que les représentations sont confiées aux personnes les mieux qualifiées pour les exercer.

Les lois et réglementations sont connues.

L'ONG est soumise à de nombreuses lois et réglementations, établies tant par la France et l'Europe que par les pays d'intervention, voire par les pays des bailleurs de fonds.

Une veille sur ces sujets est donc indispensable ; les connaissances ainsi acquises et actualisées sont transmises aux personnes qui en ont besoin dans leur action. Parmi les thèmes sensibles figurent l'exercice de la responsabilité des membres et des administrateurs, l'exercice d'activités de nature commerciale, le droit du travail des pays d'intervention...

Les procédures de travail sont établies, diffusées et régulièrement actualisées.

Destinées à faciliter le travail en commun et à assurer la continuité des interventions, ces procédures se doivent d'être claires et partagées. Les moins nombreuses possible, sans prétention d'exhaustivité, elles veillent à la fois à minimiser les risques d'erreur et à laisser les

latitudes d'action nécessaires. Elles évoluent en fonction du contexte... et des leçons tirées de l'expérience.

Valable pour l'ensemble de l'organisation, ce principe concerne aussi les méthodes de travail du Conseil d'administration. Ce dernier peut établir un règlement intérieur qui traite notamment de la fréquence des réunions, de l'assiduité et du quorum nécessaire, de l'ordre du jour, des comptes rendus... et prévoit l'évaluation régulière de son fonctionnement.

La tenue de la comptabilité fait l'objet de procédures rigoureuses (facturation systématique, traçabilité des dépenses...).



Une ONG réactualise régulièrement et réédite tous les 3-4 ans son manuel de référence. Ce manuel répertorie toutes les règles et procédures de l'association en termes de management de programmes, gestion des ressources humaines, gestion des ressources financières, gestion administrative et logistique. Il existe en version papier et en version CD-Rom en français et en anglais (environ 600 pages).

Des dispositifs de contrôle sont mis en place.

Plusieurs niveaux de contrôle de l'application des principes sus-cités co-existent :

Premier niveau de contrôle interne : celui de l'Assemblée générale sur le Conseil d'administration

Le contrôle des adhérents sur le Conseil d'administration s'exerce principalement au cours de l'Assemblée générale, « *organe souverain de l'association* », lieu :

- de ratification des stratégies et des politiques ;
- d'approbation des comptes et rapports annuels, de l'affectation des résultats ;
- d'élection des membres du Conseil d'administration.

Deuxième niveau de contrôle interne : celui du Conseil d'administration sur le personnel exécutif

Il contrôle l'application des politiques qu'il a définies, notamment en matière de ressources humaines et de gestion financière. Il choisit la périodicité et les modalités de ce contrôle, et contribue à la détermination des critères d'évaluation. Pour aider le Conseil d'administration dans cette tâche, il peut être utile de spécialiser les administrateurs dans un suivi particulier en fonction de leurs compétences ; mais cela ne dispense pas l'ensemble des administrateurs de l'obligation d'examiner l'ensemble des sujets.

Contrôle externe

Le premier niveau de contrôle externe est celui qui est requis par les lois et réglementations. Ainsi, la nomination d'un commissaire aux comptes indépendant est obligatoire à partir d'un certain montant de subventions de l'Etat ou de ses établissements⁽²²⁾. Celui-ci certifie les comptes annuels de l'association (arrêtés par le Conseil d'administration) et effectue les vérifications spécifiques prévues par la loi. Par ailleurs, les contrôles de la Cour des comptes, sans être systématiques, sont fréquents pour les organismes faisant appel à la générosité du public. La Cour est chargée de vérifier si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles comptables en vigueur. Elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentés et examine l'équilibre des comptes.

Parallèlement, l'ONG peut avoir recours à des contrôles internes. Par exemple, des audits internes⁽²³⁾, qui peuvent porter sur des aspects non financiers : s'assurer par exemple que les responsabilités, les politiques, les procédures sont connues. La mise en place d'un contrôle de gestion est aussi un outil de contrôle et de conseil.

De manière complémentaire, le Comité de la charte de déontologie⁽²⁴⁾ constitue un contrôle externe volontaire. Il élabore une déontologie résumée dans une charte fixant des règles de bonnes pratiques pour la collecte et la gestion des dons.

Le Comité désigne auprès de chaque organisation agréée un « censeur » indépendant qui veille de manière permanente au respect des engagements pris par l'organisation (charte, textes d'application...). Le censeur produit, chaque année, un rapport examiné par une commission de surveillance, en vue du renouvellement de l'agrément.



Une ONG a mis en place un guide d'audit interne qui peut être utilisé sur chaque mission une fois par an lors des passations, ou lors des missions d'appui/contrôle effectuées par le siège.

Le Conseil d'administration a aussi la responsabilité de vérifier la mise en œuvre des principes de gouvernance...

22. Texte de loi N°93-122 du 29-01-93, Art 81. Pour l'année 2005 ce montant est de 153 000 euros.

23. Fonction indépendante et impartiale à l'intérieur de l'organisation, généralement rattachée à la direction générale et au service de l'ensemble des membres de l'organisation.

24. Comité de la charte de déontologie, *Texte d'application 1.1 - Contrôle interne et gestion désintéressée*, édition 2003-2.

Le principe 5 en résumé :

Les risques sont identifiés, évalués et traités afin de diminuer leur probabilité d'occurrence et de limiter leurs conséquences.

L'indépendance est recherchée.

Les lois et réglementations sont connues.

Les procédures de travail sont établies, diffusées et régulièrement actualisées.

Chacun possède les compétences requises par sa fonction et reçoit les moyens de les développer et les actualiser.

La définition du « projet » comporte les moyens de le réaliser.

Les risques constitutifs de toute intervention humanitaire sont inventoriés ; les conduites à tenir sont anticipées.

Des occasions d'échanges et de réflexion entre les parties prenantes sont régulièrement suscitées.

Des dispositifs de contrôle sont mis en place.