

ASBL ET GOUVERNANCE LES PETITS PLUS DE LA GOUVERNANCE (ET DU CONTRÔLE INTERNE)

- **En bref**

Au-delà des règles légales, les principes de gouvernance visent une gestion saine, fiable et efficiente. En l'absence de code unanimement reconnu pour les asbl, nous présentons ci-dessous une série de recommandations qui nous semblent pertinentes pour les associations de taille moyenne que nous rencontrons. Elles proviennent essentiellement des sources suivantes :

- les travaux en cours de la Fondation Roi Baudouin, relativement à la bonne gouvernance dans le secteur à profit social;
- *Le contrôle interne dans les associations sans but lucratif, guide de bonnes pratiques à l'usage des associations* (document de la Cocof de 2007);
- la *Charte de bonne gouvernance pour les instances dirigeantes des fédérations ou associations sportives reconnues de la Communauté française*, émanant du cabinet du Ministre de la Fonction publique et des sports;
- les 25 recommandations formulées par « Excellence for non profit » en juin 2008, à la suite d'une consultation publique¹;
- *Secteurs publics et non marchand, contrôle interne et bonne gouvernance*, recueil publié en 2008 par le centre d'information du révisorat d'entreprises (ICCI).

ainsi que d'un exposé de Karin Cerrada, professeur à la Louvain School of Management – I.A.G., que nous remercions chaleureusement.

ATTENTION ! Cette fiche n'a donc pas le même statut que les autres fiches du G.P.S. : il ne s'agit pas ici de présenter des dispositions légales, mais bien des recommandations – sans valeur contraignante mais avec, pensons-nous, une plus-value réelle.

- **Plan**

Introduction

Missions, vision, valeurs et stratégie

Le conseil d'administration

L'assemblée générale

Répartition des rôles et délégations

Organigramme et description de fonctions

Analyse et gestion des risques

Fiabilité des comptes et maîtrise des risques financiers

Information et communication

Outils, formulaires et documents



¹ Nous précisons en fin de document les références exactes de ces documents et où vous pouvez les trouver.

INTRODUCTION

Une question qui trouve sa source dans le secteur marchand...

Le concept de gouvernance a initialement été développé dans le secteur marchand, où il vise surtout à éviter les conflits entre actionnaires et gestionnaires d'une entreprise. L'objectif est que les gestionnaires agissent bien dans l'intérêt des actionnaires et non dans leur intérêt propre. Des « codes » de bonne conduite ont ainsi été élaborés pour les sociétés commerciales (code de corporate governance pour les sociétés cotées, code Buisse pour les PME). Ils contiennent un ensemble de règles non contraignantes ayant trait à l'équilibre des pouvoirs respectifs, à la manière dont se préparent et se prennent les décisions, au contrôle de ces décisions, aux responsabilités respectives, etc.

.. mais qui se pose aussi dans les asbl

Dans les associations, et plus largement dans le secteur à profit social, il n'y a pas d'actionnaires. Le concept de gouvernance n'est pas pour autant dénué de pertinence, au contraire peut-être. S'il n'y a pas d'actionnaires, il y a bien des membres, et d'autres personnes intéressées à différents niveaux par les activités de l'asbl : pouvoir subsidiant, bénéficiaires, personnel, bénévoles ... - on parlera de « parties prenantes » ou de « stakeholders ». Il y a aussi, et surtout peut-être, un objet social. Réfléchir à la bonne gouvernance dans les associations, c'est réfléchir à la façon dont les décisions se prennent, au mode de fonctionnement des différents organes, à la manière dont les parties prenantes (inter-) agissent ou dont l'information circule, aux responsabilités respectives... pour atteindre cette finalité sociale. Certains définissent ainsi la bonne gouvernance comme « un mode de gestion qui conduit aux résultats sociaux et économiques attendus par les parties prenantes. Il s'agit d'assurer la réussite de projets qui correspondent tant à des besoins immédiats qu'à un développement durable. »².

On peut ainsi identifier trois valeurs fondamentales qui justifient une bonne gouvernance dans le secteur associatif:

- l'efficacité : les asbl fonctionnent avec des moyens publics ou avec des dons, il importe de les affecter au mieux en fonction de l'objet social ;
- la transparence : comme condition de base pour permettre une gestion démocratique ;
- l'éthique : comme une façon d'être qui doit inspirer la confiance (des donateurs, pouvoirs subsidants, etc.).

Au-delà du respect de la législation sur les asbl, il nous a donc paru utile de fournir ici quelques outils de (bonne)³ gouvernance, en ce compris des recommandations de ce qu'on appelle le « contrôle interne ».⁴

² Paul Comhaire, «Un modèle de bonne gouvernance », in *Secteurs public et non marchand – contrôle interne et bonne gouvernance*, de Keure, 2008

³ On parle parfois de bonne gouvernance ; en réalité il n'y a qu'une seule gouvernance et elle est bonne... dans la suite du texte nous parlerons donc de gouvernance... tout simplement.

MISSIONS, VISION, VALEURS ET STRATÉGIE

Un préalable à toutes les autres recommandations est la clarté de l'objet social, tant en interne que vis-à-vis des tiers.

La mission (*ce que l'asbl se propose de faire*) doit être claire pour tous.

Une vision (*pourquoi elle le fait*) partagée par les membres et les administrateurs est un préalable pour la définition d'une stratégie (*comment elle le fait*).

Les recommandations de contrôle interne soulignent également l'importance de définir clairement (et de communiquer) les valeurs et principes éthiques de l'association. Dans les petites associations, le rôle du dirigeant sera central à cet égard: par son comportement il montrera l'exemple et donnera le ton. Dans les plus grandes asbl, ces principes et valeurs pourront être inscrits dans une charte, un code de bonne conduite et/ou d'intégrité, ... ou encore un chapitre spécifique dans le projet de service. Ils peuvent aussi faire l'objet de réunions d'équipe, être intégrés dans les processus de formation, etc.

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

La gouvernance se penche pour une large part sur la composition, les missions et le fonctionnement du conseil d'administration, considéré comme le moteur de l'asbl.

C'est à ce niveau en effet que doivent se prendre les décisions stratégiques, qui dépassent la gestion quotidienne de l'asbl : investissements, emprunts, lancement d'une nouvelle activité ou ouverture d'un nouveau service, etc.

Le CA devra également faire face à la gestion comptable et financière de l'asbl, et aux questions juridiques qui pourraient se poser. Le tout dans un environnement sociétal complexe, qui évolue rapidement, et où les responsabilités des uns et des autres sont rapidement pointées du doigt.

C'est dire l'importance de cet organe et la nécessité pour les asbl de disposer d'administrateurs compétents et courageux, agissant avec professionnalisme.

⁴ Le contrôle interne vise l'ensemble des politiques et procédures mises en œuvre dans l'organisation, destinées à fournir une assurance raisonnable quant à la gestion rigoureuse et efficace de ses activités, la tenue d'une comptabilité fiable, le respect des lois et réglementations en vigueur. (*Le contrôle interne dans les associations sans but lucratif – Guide de bonnes pratiques à l'usage des associations*, document de la Commission communautaire française (Cocof), 2007).

Conseils pratiques

- **Taille** du CA :
 - Elle doit être suffisante pour permettre la diversité des compétences et des profils, et une réelle dynamique de groupe (même avec l'un ou l'autre absent) ; sans dépasser certaines limites, de façon à maintenir la possibilité d'un réel débat, d'une certaine cohésion et d'un sentiment individuel et collectif de responsabilité. Les chiffres évoqués à cet effet vont de 7 à 8 comme taille minimale, et de 12 à 16 comme taille maximale.
 - Il faut en tout cas éviter que le CA se compose de la quasi-totalité des membres de l'association, car cela réduit à néant le pouvoir critique de l'AG
 - Un nombre impair d'administrateurs peut faciliter la décision en évitant un partage des voix
- **Compétences** :
 - Les administrateurs doivent disposer d'un minimum de connaissances stratégiques, juridiques et comptables:
 - stratégiques : pour élaborer plans d'action, rapports de gestion etc.
 - juridiques : au minimum une connaissance claire de leur rôle et de leurs responsabilités ; des connaissances juridiques plus larges sont utiles au CA pour se prononcer sur certaines questions ;
 - comptables : pouvoir interpréter un bilan et le compte de résultats, pouvoir interpréter des ratios, déterminer la santé financière de l'association ; connaître les différents moyens pour remédier à un mauvais équilibre financier ; connaître les techniques d'évaluation financière des projets (VAN, ...) ; etc. ;
 - L'idéal est de réunir autour de la table un ensemble de compétences professionnelles complémentaires : expérience technique, juridique, de ressources humaines, médicale, ... en fonction des missions et de l'environnement
 - L'asbl a intérêt à encourager le développement des compétences des administrateurs, notamment par la formation
- Autres dimensions du **profil** des administrateurs:
 - Il est utile à ce niveau aussi de rechercher la diversité :
 - un équilibre entre hommes et femmes, une diversité d'âges et de sensibilités peut être un plus ;
 - des personnalités créatives et analytiques se compléteront utilement, de même que des personnalités entrepreneuriales et optimistes côtoieront avec bonheur des « super-réalistes » ;
 - Tâcher de réunir des administrateurs indépendants d'esprit, libres de parole et d'opinions, soucieux de l'intérêt de l'organisation ;
 - Il est préférable que la majorité des administrateurs aient une certaine distance par rapport au fonctionnement de l'asbl. S'il n'est pas exclu que l'un ou l'autre salarié fasse partie du conseil d'administration (par exemple le/la responsable de service), il ne faudrait pas qu'ils y soient majoritaires ;
 - Les statuts peuvent prévoir des incompatibilités ;
 - Il faut éviter qu'un administrateur ou groupe d'administrateurs domine la prise de décisions dans le CA ;

- Les membres appelés à statuer sur la nomination d'un administrateur devraient disposer d'informations suffisantes sur son profil et ses compétences, sa disponibilité etc.
- **Engagement** des administrateurs
 - Implication et présence effective aux réunions (les statuts peuvent prévoir qu'un administrateur régulièrement absent est réputé démissionnaire)
 - Préparation des réunions (en veillant à obtenir toutes les informations requises) et positionnement individuel
 - Formulation explicite des réserves ou désaccords éventuels
 - Respect de la confidentialité des données
- **Renouvellement** :
 - Attention à un renouvellement progressif du CA pour assurer la continuité (transmission de l'histoire et du savoir-faire)
 - Il est important à cet égard de limiter (et de préciser) la durée du mandat des administrateurs (pas de mandat à vie !)
 - Ne pas oublier que c'est l'assemblée générale qui nomme les administrateurs. Pas de cooptation donc ! Cela n'exclut pas que le CA fasse des propositions, mais c'est l'AG qui a le dernier mot.
- **Présidence** : le président a un rôle clef dans l'association car c'est lui qui donne le ton – il devra :
 - savoir s'imposer quand nécessaire mais sans écraser les autres
 - savoir écouter les autres et être écouté
 - être doté d'un esprit d'analyse et de synthèse
 - avoir conscience de l'importance de son rôle
 - accorder le temps nécessaire à l'accomplissement de son mandat
 - Attention ! Il est préférable que le président soit distinct de la personne chargée de la gestion journalière
- **Informations** utiles à fournir aux nouveaux administrateurs :
 - cadre légal : loi du 27 juin 1921 (+ commentaire éventuel), statuts, règlement d'ordre intérieur s'il en existe un
 - informations sur l'organisation : histoire, positionnement, stratégie, management, équipe ... (rapport d'activités, projet de service, comptes annuels des dernières années, règlement de travail, etc.)
 - informations sur le CA : membres, procédures, calendrier, prises de position (PV de l'année écoulée, liste d'adresses, ...)
 - informations sur les acteurs-clefs (public, pouvoirs subsidiants, partenaires ...) et sur l'environnement (cadre réglementaire, etc.)
 - informations sur la portée de leur engagement et leurs responsabilités (accord sur la mission et la vision de l'asbl, engagement à décider en fonction de l'intérêt de l'asbl, information quant aux assurances souscrites, quant à la politique en matière d'indemnisation/de remboursement de frais des administrateurs, estimation du temps nécessaire pour participer aux réunions et les préparer, ...)

- **Fonctionnement** du CA :

- Préparation : elle implique de fournir aux administrateurs le dossier de prise de décision :
 - préparé avec les informations provenant du management (dossier succinct, informations-clés sans biais et sans noyer le lecteur : synthèse des problèmes, conséquences pour l'asbl, proposition de décision, ...);
 - complété par le président (qui doit avoir connaissance des enjeux !), qui établira l'ordre du jour (le cas échéant en concertation avec le délégué à la gestion journalière);
 - envoyé à temps (8 à 15 j. min.⁵) pour que les administrateurs le lisent avant le conseil et préparent leurs questions ;
 - en distinguant les points d'information, de discussion, de décision ou de suivi ;
 - en précisant autant que possible la priorité à accorder à chacun des points à l'ordre du jour (éventuellement avec une estimation du temps dévolu).
- Pendant le CA :
 - Vérifier les présences et les procurations
 - A FAIRE: présentation, avis, vote :
 - aborder les grandes questions stratégiques;
 - engager le débat: tour de table, oser poser des questions « candides » et s'exprimer en toute franchise ;
 - synthèse du président (qui anime et arbitre) ;
 - (oser) prendre les décisions essentielles qui engagent l'avenir ;
 - A NE PAS FAIRE
 - se perdre dans des détails opérationnels (à traiter ailleurs) – le rôle du président est essentiel à cet égard (timing!)
 - DECIDER
 - Le CA étant un organe collégial, la décision se prend en principe par consensus ; à défaut le point peut être reporté ou soumis au vote ;
 - Le vote secret est recommandé s'il est question de personnes ;
 - Les décisions sur base d'échanges écrits doivent être limitées à des cas exceptionnels et uniquement si les statuts le permettent.
- Après le CA :
 - Procès-verbal:
 - présences, ordre du jour, résumé des discussions, résultat des votes avec mention des réserves éventuelles formulées, liste des décisions et des actions à mettre en oeuvre (attention ! S'il s'agit d'une procédure interne, l'expérience montre qu'en cas de problème les P-V pourront être utilisés par des tiers, par exemple pour démontrer d'éventuelles fautes commises par le CA. D'où l'importance à accorder à la rédaction de ces rapports).
 - envoi rapide du PV: a un effet d'entraînement positif

⁵ Il ne s'agit pas d'une obligation légale mais bien d'un délai conseillé pour permettre une prise de connaissance effective et une demande éventuelle de compléments d'informations.

- à approuver lors de la première réunion qui suit
- S’assurer que les décisions prises sont bien exécutées:
 - lors de la réunion suivante passer en revue la liste des actions prévues
- Veiller à une communication aux membres (au moins un compte-rendu synthétique) : cela s’inscrit dans l’obligation pour le CA de rendre des comptes à l’AG, et permet une plus grande implication de celle-ci.
- Ponctuellement :
 - Assurer le suivi de la performance du management et veiller à la planification de son remplacement
 - Veiller à ce que le dossier permanent du C.A. (c-à-d au minimum les P-V ; éventuellement les convocations et autres documents) soit bien tenu
 - Evaluer (par ex. tous les 2 ou 3 ans) le fonctionnement du CA (taille, composition, performances, interaction avec la personne chargée de la gestion journalière, ...)
 - ...
- Programmation des CA
 - Prévoir le budget de fonctionnement des C.A.
 - Combien de fois le C.A. doit-il se réunir? Cela peut varier. On peut prévoir par exemple 4 par réunions par an :
 - Réunion n°1(printemps) : Approbation des comptes de t-1, établissement du rapport de gestion
 - Réunion n°2 (été) : réflexion sur la stratégie de l’entité. Plan à long terme (3-5 ans)
 - Réunion n°3 (automne) : examen des résultats semestriels par rapport au budget, réactualisation du budget, prévision de résultat année t.
 - Réunion n°4 (hiver) : Plan d’activité et budget t+1. Dernier examen de la prévision de résultat année t.

Une telle programmation permet que l’ensemble des missions du CA soient inscrites à l’ordre du jour (y compris les réflexions stratégiques au-delà des obligations légales).

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Les ébauches de codes de gouvernance s'intéressent moins à l'assemblée générale, dont le fonctionnement est d'ailleurs en partie régi par la loi.

Celle-ci réserve à l'assemblée générale certaines compétences (modification des statuts; nomination et révocation des administrateurs; nomination et la révocation des commissaires et fixation de leur rémunération dans les cas où une rémunération est attribuée; décharge à octroyer aux administrateurs et aux commissaires; approbation des budgets et des comptes; dissolution de l'association; exclusion d'un membre; transformation de l'association en société à finalité sociale). Mais les statuts peuvent étendre ces compétences minimales.

Conseils pratiques

- **Composition** : l'assemblée générale est composée des membres de l'association. Ceux-ci sont parfois définis institutionnellement, mais il n'est pas toujours exclu d'élargir une assemblée générale, en respectant la procédure à cet effet, par exemple pour lui donner suffisamment de distance par rapport au CA, ou pour accroître les compétences présentes.
- **Fonctionnement** : le fonctionnement de l'assemblée générale est en partie réglé par la loi. Souvent, les statuts complètent celle-ci. Les recommandations évoquées pour ce qui concerne le CA peuvent également être source d'inspiration pour le fonctionnement de l'assemblée générale, en tenant compte des différences (notamment en matière de taille, le plus souvent, et surtout de missions).
- **Compétences** : si la loi n'impose annuellement à l'AG que l'approbation des comptes et du budget, il est par contre recommandé de lui soumettre également d'autres documents importants pour l'asbl comme le projet de service, le rapport d'activités, etc.

RÉPARTITION DES RÔLES ET DÉLÉGATIONS

Nous avons consacré une bonne part de la fiche A1 à ce sujet, car les implications juridiques sont réelles. Du point de vue de la gouvernance, on retiendra la nécessité de s'interroger, pour toute délégation, sur

- ce qui est délégué (l'étendue des pouvoirs)
- à qui (une, plusieurs personnes? agissant seules, conjointement, en collège?)
- pour combien de temps (durée du mandat)
- avec quelles modalités de rapportage (à qui la/les personnes déléguée(s) rendent compte et comment)
- la responsabilité qui subsiste pour l'organe qui délègue (en règle générale, il ne sera nullement exonéré de ses responsabilités et devoirs, mais partagera la responsabilité finale de la compétence déléguée)
- sans oublier la conformité de cette délégation avec la loi et les statuts, et les formalités éventuelles à accomplir pour la rendre opposable

Ces différents éléments seront utilement précisés par écrit, et communiqués à la/aux personnes déléguées. L'ensemble de ces « fiches de délégation » devront être conservées de façon à pouvoir les retrouver facilement.

Quelques repères encore :

- le CA ne peut jamais déléguer l'intégralité de ses compétences.
- il doit s'abstenir d'interférer dans les compétences déléguées (sauf cas exceptionnels).

CONFLITS D'INTERET

Les statuts devraient contenir des dispositions pour prévenir les conflits d'intérêt, en précisant par exemple que:

- l'administrateur confronté à un conflit d'intérêt le signale avant que le point ne soit abordé ;
- il quitte la réunion pendant que le point est discuté ;
- il s'abstient de voter sur la question.

ORGANIGRAMME ET DESCRIPTION DE FONCTIONS

Au sein du personnel, il est important également de clarifier les rôles et responsabilités respectives : par une description des fonctions et des compétences, et éventuellement un organigramme lorsque la taille de l'organisation le justifie.

Une description de fonctions et une définition des rôles et responsabilités de chacun, l'identification d'objectifs clairs pour chacun, la mise en place d'un processus d'évaluation du personnel, de programmes de formation adaptés, et de procédures de recrutement transparentes et objectives, contribueront à assurer et maintenir les compétences requises au sein de l'organisation.

- La description de fonctions permettra de vérifier la concordance entre le profil d'un candidat et la fonction à pourvoir ; la définition formelle des rôles et responsabilités permet aussi d'assurer que chaque personne remplit son rôle et n'en déborde pas ;
- La définition d'objectifs clairs est un préalable à l'évaluation ;
- L'évaluation permettra, le cas échéant, de constater à un moment ou à un autre que la personne ne correspond plus à la fonction, que la fonction ne correspond plus à un besoins, ou encore que la fonction ne répond plus aux attentes de la personne ;
- Les programmes de formation permettront de maintenir le niveau de compétences requis, compte tenu aussi de l'évolution de l'environnement.
- L'organigramme contribue à identifier la hiérarchie et les obligations de rapportage (qui a autorité sur qui ? (avec le pouvoir y afférent de donner des instructions) – qui doit rendre des comptes à qui ?)

ANALYSE ET GESTION DES RISQUES

Les recommandations en matière de contrôle interne mettent l'accent sur l'importance d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques. Il s'agit donc de déterminer les risques (opérationnels, financiers, liés à la fiabilité des comptes ou au respect des réglementations, ...), d'évaluer leur importance (impact et probabilité), et de déterminer sur cette base la stratégie à adopter :

- soit les accepter (par exemple parce que leur survenance est peu probable ou leur impact réduit, et que se prémunir contre ces risques serait proportionnellement trop coûteux) ;
- soit les transférer (par exemple en souscrivant une assurance) ;
- soit les réduire (par exemple par des mesures de prévention qui limiteront le risque d'incendie, de vol, ...)
- soit les supprimer (par exemple en abandonnant une activité jugée trop risquée, ou en en modifiant les modalités).

FIABILITÉ DES COMPTES ET MAÎTRISE DES RISQUES FINANCIERS

- Un principe important à cet égard, susceptible d'éviter des dysfonctionnements, est celui de la **séparation des fonctions**. Il consiste à éviter qu'une seule personne ne contrôle toutes les étapes clés d'une transaction. Cela implique par exemple de confier à deux personnes différentes la signature des bons de commande d'une part et des paiements d'autre part, ou encore la tenue et la vérification des comptes. Pour les petites organisations, on peut par exemple partager la tenue de la comptabilité entre une personne en interne et un expert-comptable externe.
- Parmi les autres bonnes pratiques, soulignons notamment l'**enregistrement sans délai des transactions**, leur **justification** systématique (facture, ticket de caisse, etc.), la **clause de double signature**, etc.

INFORMATION ET COMMUNICATION

La maîtrise des risques suppose une bonne circulation de l'information entre la base, la direction, les organes de l'asbl. Quelques bonnes pratiques à cet égard :

- Les **réunions d'équipe** régulières, permettant tant d'informer l'ensemble du personnel que de recueillir les échos de celui-ci, et la conservation d'une trace écrite des décisions qui y sont prises ;
- **L'information régulière du C.A.**, en-dehors des réunions, de façon à dégager celles-ci de points d'information qui ne nécessitent pas de décisions ;
- **La communication à l'assemblée générale des décisions du C.A.** (P-V ou synthèse) ;
- La **clarté sur les lignes de communication et les obligations de rapportage** : qui rapporte à qui ? à qui chacun peut-il s'adresser en cas de problème ? etc.



• OUTILS, FORMULAIRES ET DOCUMENTS

- Recommandations de gouvernance pour les Organisations à Profit social, Repères et bonnes pratiques, document de la Fondation Roi Baudouin (mai 2010)⁶
- Charte de bonne gouvernance pour les instances dirigeantes des fédérations ou associations sportives reconnues de la Communauté française, émanant du cabinet du Ministre de la Fonction publique et des sports : un exemple de recueil de recommandations non contraignantes, applicable dans un secteur bien précis ;
- Le contrôle interne dans les associations sans but lucratif, guide de bonnes pratiques à l'usage des associations (2007) : guide de la Cocof en matière de contrôle interne, très détaillé et agrémenté d'exemples et de questionnaires d'auto-évaluation;
- Secteurs publics et non marchand, contrôle interne et bonne gouvernance, recueil publié par le centre d'information du révisorat d'entreprises (ICCI), La Charte, 2008. Ce recueil contient notamment les résultats de la consultation publique menée par « Excellence for non profit » et les 25 recommandations qu'ils en déduisent, mais aussi d'autres articles relatifs aux aspects comptables et à l'évaluation des risques, aux volontaires, à l'audit interne ou externe, à la responsabilité des administrateurs, etc.
- Arrêté royal du 6 juin 2010 portant désignation du Code de gouvernement d'entreprise à respecter par les sociétés cotées, et son annexe le Code belge de gouvernance d'entreprise 2009 (M.B., 28/06/2010) – ce Code ne concerne pas directement le secteur non marchand mais peut constituer une source de réflexion.

Les membres de la FIMS peuvent obtenir ou consulter ces documents sur demande.

⁶ Disponible sur le site de la Fondation Roi Baudouin (http://www.kbs-frb.be/search_results.aspx?q=recommandations+gouvernance+profit+social&LangType=2060#Publications)