



Intérêts et difficultés du contrôle interne pour les organisations faisant appel à la générosité du public

Forum organisé par le Comité de la Charte le 23 octobre 2007

François CONTENT, Directeur général de la Fondation d'Auteuil

Je suis heureux de vous accueillir dans ces lieux qui sont le berceau de création de la Fondation d'Auteuil. Le contrôle interne est un sujet passionnant et utile à partager entre nos organisations.

Michel SOUBLIN, Président du Comité de la Charte

Merci à la Fondation d'Auteuil de nous accueillir. Je suis très heureux de vous accueillir à mon tour pour ce forum qui est une initiative de notre corps de contrôle, censeurs et commissaires, au vu des difficultés rencontrées par les organisations membres, auxquelles ce forum est réservé.

Il s'agit de faire avancer notre réflexion commune, sur le contrôle interne, qui est un sujet un peu « ingrat », et un terme souvent confus. Heureusement, nous bénéficions, pour animer ce forum de la présence de la « cheville ouvrière » de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI), en la personne de M. Marcilhacy. Plusieurs éléments de définition seront avancés par les différents intervenants, ainsi que des propositions d'approches raisonnées. Elles insistent notamment sur le fait qu'il n'y a pas d'opposition entre les opérationnels et les contrôleurs : le meilleur des contrôles, c'est celui qui est fait le plus tôt possible, et plus on peut détecter le problème tôt, moins il coûte cher. De plus, à la question : « est-ce qu'un bon contrôle interne nous évitera un contrôle externe ? », la réponse est non - mais je pense que cela peut grandement le faciliter.

Vers une définition du contrôle interne

Hélène LECLERC, représentant le groupe de travail du Comité de la Charte

Le contrôle interne est avant tout un élément de la bonne gouvernance et ce n'est pas quelque chose à part. Ce concept existe depuis une trentaine d'années dans le monde industriel et il a été affiné par de multiples études auxquelles ont participé des auditeurs externes. Il est aujourd'hui très partagé dans les entreprises. Je ne vais pas vous donner différentes définitions mais revenir sur quelques grandes dates qui ont marqué la naissance de différents systèmes de contrôle interne essentiels.

En septembre 1992, le COSO¹ a été le premier référentiel de contrôle interne. Il a défini ce que devait être un contrôle interne, entendu comme un processus permettant une bonne maîtrise de l'entreprise. En 1995, l'Institut canadien des comptables agréés a émis le référentiel « COCO ». Par la suite, plusieurs règles ont été édictées. En 2002, après l'affaire Enron, le Congrès américain a promulgué la loi Sarbanes-Oxley (ou SOX act). Cette loi, particulièrement draconienne, oblige les sociétés faisant appel à l'épargne publique à évaluer leur contrôle interne et à en publier leurs conclusions. En 2004, COSO 2 vient compléter le premier référentiel du même nom, en accordant une importance primordiale à l'identification et à la gestion des risques.

En France, plusieurs définitions du contrôle interne ont été émises. En particulier, le Haut Conseil du Commissariat aux comptes a défini ce que devait être le contrôle interne lié à la fiabilité des

¹ Acronyme abrégé de Committee Of Sponsoring Organizations.

comptes. Puis l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), en coordination avec l'IFACI, a émis à son tour en 2007, un référentiel du contrôle interne.

Nous avons bien compris dans le groupe de travail, qu'il s'agissait d'adopter une définition du contrôle interne qui reprenne les points qui intéressent et qui sont jouables pour le secteur associatif. La proposition du Comité de la Charte cherche à vous éviter une bureaucratie asphyxiante et des procédures étouffantes, tout en vous laissant une part d'initiative. Le Comité de la Charte a souhaité vous donner une définition qui est le minimum nécessaire en contrôle interne.

Nous avons défini huit étapes du contrôle interne :

- **Une décision des instances dirigeantes** : sans cette décision, il ne peut y avoir de contrôle interne.
- **Une stratégie et des objectifs**, définis par les instances dirigeantes. Ils font partie intégrante du système de contrôle interne.
- **Une analyse des risques** : c'est une interrogation permanente pour les associations et les fondations.
- **Une gestion opérationnelle et des procédures** : elle n'est possible que si les premiers jalons ont été posés.
- **Une gestion financière et comptable**, qui n'est que la traduction de la gestion opérationnelle.
- **Des contrôles**, qui doivent être totalement adaptés à ce qui a été fait précédemment.
- **Une communication** : c'est un besoin pour toutes les entreprises ou les organisations du monde associatif, en interne comme en externe.
- **Une conformité aux lois et aux règlements.**

Il s'agit ensuite de définir le « quoi », le « comment » et le « qui » de ce contrôle interne.

Quoi ?

Il s'agit tout d'abord de **définir et de réaliser de manière optimale l'objet social ou le projet associatif**. Dans ce monde qui change si vite, les associations et les fondations sont bien placées pour savoir qu'il faut s'adapter rapidement. Ainsi, les objectifs d'une organisation du secteur à but non lucratif peuvent être déclinés en axes stratégiques, mais les dirigeants se demandent en permanence si les programmes ou projets mis en place répondent bien aux besoins actuels. Chaque acteur dans l'organisation doit pouvoir définir sa mission et la façon dont il se positionne par rapport à ces objectifs.

Ensuite, il y a la nécessité d'**identifier et de maîtriser les risques**. Le rôle des dirigeants associatifs est de prendre les risques qui sont acceptables, après vérification des moyens dont ils disposent pour assumer ces risques, et de minimiser les risques insupportables pour l'organisation.

Cela suppose de pouvoir disposer d'un **fonctionnement opérationnel efficace** et d'**informations fiables et pertinentes**. Il faut que chaque acteur sache ce dont il a besoin pour agir dans la mission qu'on lui a confiée. Ces informations proviennent de l'organisation, mais aussi de l'extérieur. Ensuite, une **communication doit être faite en interne et en externe de manière transparente et efficace**. Enfin, il s'agit de **respecter la conformité aux lois, règlements, chartes, procédures internes et externes**. La difficulté pour les associations et les fondations provient sans doute du travail avec des bénévoles : seront-ils capables de comprendre d'une part, les réglementations externes applicables à l'organisation et d'autre part, les contraintes, les règles que les dirigeants de l'association ou de la fondation doivent mettre en place ?

Comment ?

Il faut tout d'abord **définir une organisation adéquate**. Même pour une petite association de trois personnes, il s'agit de savoir qui fait quoi, quand et comment. Quelle que soit la taille de

L'organisation, il est nécessaire que chacun sache où est sa place et ce qu'on attend de lui, même s'il s'agit d'un bénévole qui ne vient que quelques heures par mois.

Il faut voir **comment identifier et gérer les risques**. Or, deux extrêmes sont à éviter : chercher à avoir une vision exhaustive en risquant de se perdre dans des matrices, ou au contraire, se limiter à deux ou trois risques identifiés. La bonne mesure doit être trouvée en fonction du projet associatif et des moyens dont on dispose.

Ensuite, il convient de **formaliser des procédures adéquates**. C'est un exercice rébarbatif, surtout dans un monde évolutif, puisque ce qui est valable aujourd'hui peut ne plus l'être demain. Il ne faut pas bloquer non plus des initiatives heureuses sous prétexte qu'elles ne respectent pas la procédure. Il appartient à chacun d'estimer le bon niveau de procédures pour cadrer les interventions de son organisation.

Enfin, il est nécessaire de **mettre en place et d'effectuer des contrôles adaptés**, en suivant un principe simple : une même personne ne peut à la fois recevoir des dons, définir leur usage, les comptabiliser et les attribuer. Dans le cas d'une très petite association, il faut pour le moins qu'une autre personne puisse vérifier que le projet associatif est bien mené. Les contrôles doivent être toujours adaptés, il n'y a pas de « recette miracle » avec une liste des contrôles à faire.

Qui ?

Le contrôle interne est **l'affaire de tous** ! Il démarre par le Conseil d'administration et la Direction générale, qui ont la volonté de le mettre en place. Il nécessite aussi l'adhésion de tous les intervenants.

Définition du contrôle interne proposée par le Comité de la Charte :

Le « contrôle interne » est un ensemble de processus initié et conduit par la direction de l'organisation et mis en œuvre par l'ensemble de ses agents¹ en vue de donner une assurance raisonnable² que les objectifs stratégiques fixés sont atteints, les risques globalement maîtrisés, la conformité aux lois et autres règlements assurée, la gestion efficace, l'information fiable et la communication appropriée.

¹ Agents : aussi bien les salariés que les bénévoles.

² raisonnable : il existe des impondérables, même si on essaie de s'en prémunir à l'avance.

Cette définition est **applicable quelle que soit la taille de l'organisation**. Il s'agit ensuite de **l'adapter aux moyens** dont on dispose pour la mettre en œuvre. Les entreprises faisant appel à l'épargne publique ont l'obligation de faire un rapport pour donner leur évaluation du système de contrôle interne. Ce n'est pas le cas dans le monde associatif, bien qu'il soit lui-même pris dans des réglementations de plus en plus lourdes. C'est notamment le cas de la loi du 2 janvier 2002 qui s'applique au milieu social et médico-social. Elle oblige certaines associations et fondations à démontrer qu'elles peuvent répondre aux attentes des bénéficiaires de leurs prestations. Cette disposition leur demande de faire des auto-évaluations en la matière, avant d'être contrôlées par des personnes externes.

Comparaison des huit étapes proposées et des termes actuels de la Charte

Dans les termes actuels de la Charte, il existe déjà des éléments du contrôle interne tel que nous l'avons défini :

« Les organisations membres s'engagent à utiliser des méthodes de gestion visant à optimiser l'emploi des fonds dont elles disposent. Dans cette perspective, elles mettent en place des procédures et des contrôles permettant d'assurer la pertinence et l'efficacité de la gestion de l'ensemble de leurs structures. »

Toutefois, la **définition des objectifs stratégiques** est un élément encore relativement peu abordé au sein du Comité de la Charte. Il ne s'agit pas de porter un jugement sur le non-fondement des objectifs stratégiques, on toucherait alors à la gouvernance. Dans le contrôle interne, les objectifs stratégiques doivent être bien décrits et compréhensibles par tous les acteurs.

Le deuxième point concerne **les risques**. Dans notre définition, on considère que leur identification et leur maîtrise fait partie intégrante du système de contrôle interne, et ne relève pas d'un référentiel à part, comme c'est le cas dans le monde industriel avec COSO 2.

Le troisième point, peu évoqué tellement il semblait évident, concerne **la conformité aux lois et aux règlements**.

En conclusion, il est probablement plus facile de donner des définitions que de vivre au jour le jour cette expérience de contrôle interne...

Le contrôle interne : une notion d'entreprise essentielle au secteur des associations et fondations

Jacques TASSI, Président d'Handicap International

Le secteur à but non lucratif s'est considérablement structuré depuis une vingtaine d'années. Une grosse organisation de ce secteur ressemble de plus en plus à une entreprise. Nous sommes passés d'un monde artisanal à un monde professionnel. Aujourd'hui, il ne suffit plus d'avoir envie de faire de l'humanitaire, des compétences pointues sont requises. On fonctionne désormais avec des procédures, des définitions de fonctions, des cadres de responsabilité etc. ; les outils eux-mêmes sont de plus en plus sophistiqués, que ce soit dans le marketing vers les donateurs ou dans la gestion financière. On est passé de l'oral à l'écrit avec des logiques de reporting, de traçabilité ; d'un système de décision collégiale à un système d'unicité de la décision. Il y a aujourd'hui dans les grandes organisations une hiérarchie (ce qui ne veut pas dire autoritarisme ou système centralisé) avec un management plus ou moins participatif. Enfin, nous pouvons observer un passage d'une constellation de petites structures à un paysage fait de grandes, de moyennes et de petites organisations, à l'instar de l'évolution du secteur économique.

Certaines sont confrontées à des difficultés de survie, et toutes, à des risques de différentes natures. Il peut s'agir de risques stratégiques, opérationnels, juridiques, financiers, ou encore des risques liés au savoir, au système d'information.

Parmi les risques à caractères stratégiques, on peut en distinguer de deux sortes :

- **Les risques liés à l'éthique** : il faut dans ce domaine, éviter de trop ressembler aux entreprises, pour qui le profit est une finalité et non un moyen. La finalité des associations et des fondations doit demeurer le bénéficiaire, et non le leadership, les parts du marché du bailleur, la maximisation de la collecte ou la mise en œuvre d'une vision idéologique.
- **Les risques médiatiques** : le temps de la bienveillance accordée aux personnes de bonne volonté n'est plus. Selon une récente étude de la Sofres, commandée par le Comité de la Charte, près de 50% du public ne fait pas confiance aux ONG. Le grand public ne sait pas ce qu'elles font vraiment et demande plus de contrôle, alors qu'elles sont nettement plus

contrôlées que les entreprises – ce qui n'est pas sans un coût de fonctionnement. On ne pardonne rien aux associations. On ne se souvient pas des réussites, par contre tout le monde peut citer l'affaire de l'ARC. Nous avons un réel problème de responsabilité collective : le moindre dérapage peut avoir sur les dons un impact instantané, significatif et pour tout le secteur.

Le contrôle interne est donc un élément majeur, mais compte tenu du nombre de contrôles externes, la plupart des organisations l'ont déjà mis en place.

Par contre, il semble que la gouvernance soit un « parent pauvre », notamment celle qui est liée à la répartition réelle de la prise de décision (et non seulement celle prévue dans les statuts). Il n'y a pas de réponse standard. C'est une question de curseur entre deux extrêmes : celle où toute décision est prise par le Conseil d'administration, et celle où toute décision émane des permanents. C'est aussi une question de taille de l'organisation, de son histoire, et des relations entre les hommes et les femmes en présence.

Pour conclure, je dirais que nos organisations n'ont pas grand chose à envier aux entreprises en termes de contrôle interne et qu'il faut rester vigilant pour qu'elles ne leur ressemblent pas trop.

Le contrôle interne pour maîtriser croissance et qualité

François Content, Directeur général de la Fondation d'Auteuil

La Fondation d'Auteuil est avant tout une œuvre d'église, insérée ensuite dans une mission publique. Nous avons donc la double tutelle et le double de contrôles ! Plusieurs éléments nous ont conduits à mettre en place un système de contrôle interne.

Premièrement, nous exerçons un métier qui est par nature « à risques ». Notre mission est de nous occuper des jeunes en difficulté, en danger. Le risque de propagation de la violence tel que nous l'avons vu dans nos banlieues en 2005, existe également dans nos établissements et nous avons connu en interne les excès de violence montrés à la télévision.

Le deuxième élément est la nécessité de maîtriser le risque lié à la croissance : nous avons doublé nos activités en cinq ans, ce qui nécessite des choix.

Nous avons donc cherché à répondre à quatre questions :

- Comment faire en sorte que l'institution reste gouvernable ?
- Comment conserver notre identité, notre essence d'origine ?
- Existe-t-il un plan de développement programmé, planifié ?
- Comment rendre accessible les principes d'éducation de la fondation au plus grand nombre ?

La première chose que nous avons faite a été de structurer notre organisation et nos fonctionnements.

Face au risque de propagation de la violence, nous avons décidé d'éclater nos établissements, en séparant formation et internat.

Par ailleurs, les lois de décentralisation en France ont totalement opacifié le problème du social. Beaucoup d'établissements spécialisés ont réduit leur capacité d'accueil et nous avons vu arriver des jeunes qui relèvent d'une éducation spécialisée sans y être préparés et avoir formé le personnel en conséquence. Il a donc fallu que nous dotions notre Institution, constituée de 170 établissements, d'une nouvelle stratégie rythmée par des journées de travail en commun.

Nous avons donc demandé à chaque responsable d'établir un projet de plans en fonction de ses objectifs et résultats attendus. Dans une deuxième phase, nous consolidons ces plans, et nous les traduisons dans un troisième temps en termes budgétaires.

Nous avons ensuite adapté notre gouvernance. Avant que le Conseil d'Etat n'édite ses statuts type, nous avons demandé à passer sous la forme Directoire / Conseil de Surveillance. La plate-forme du Conseil est constituée de douze membres, habilités à décider du sort de la fondation. Nous l'avons donc élargie par la constitution de plusieurs comités (Comité Finances Audit et Rémunérations, Comité de prise en charge des jeunes, Comité des anciens etc.).

Il a fallu organiser le contrôle, l'idée n'étant surtout pas de le faire dans un esprit d'inspection ou de police. Nous avons créé une petite direction du contrôle, en partant du principe que chaque Direction Régionale ou Fonctionnelle prend en charge son propre contrôle interne. La direction du contrôle n'est que le « contrôle au carré » chargé de s'assurer que le contrôle effectué par chaque responsable est conforme et suffisant pour gérer les risques. Une tâche essentielle de la direction du contrôle a été d'établir une cartographie des risques, qui est le point de départ de la mise en œuvre du contrôle interne. Ce dernier ne se réduit pas à la mise en place d'un système : il est au cœur de la démarche stratégique de l'Institution, et engage l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement de la Fondation.

Elaborer une gestion des risques : l'exemple de la Croix-Rouge française

Olivier Brault, Directeur général de la Croix-Rouge française

Trois questions nous guideront : comment avons-nous commencé ? Qu'avons-nous fait ? et quel retour d'expérience pouvons-nous en tirer ?

Tout a commencé par une prise de conscience en 2005, nous avons été aidés de l'extérieur par nos commissaires aux comptes et par le Comité de la Charte, qui avait fait la demande de mise en place d'une structure d'audit intégrée. Nous avons également mesuré en interne l'importance de l'exposition aux risques de notre organisation : au regard de cette exposition, la faiblesse de notre dispositif programmé, voulu, construit de prévention et de maîtrise des risques nous est apparue frappante.

Nous avons donné la priorité à l'implication de nos instances dirigeantes. Le Conseil d'administration s'est clairement impliqué dans cette proposition de la direction générale de créer un processus de gestion des risques. Nous avons dû néanmoins gérer le réflexe de frilosité d'une partie de nos administrateurs qui voyaient encore dans le contrôle interne une inspection et une menace de sanction.

A ce stade, nous avons été alertés de la complexité du sujet lors de son introduction dans l'univers associatif.

Nous avons donc fait le choix tactique d'investir dans la maîtrise des risques, en partant de l'idée que l'audit (qui veut dire « écoute » en latin) interne est un outil d'aide, **un support au progrès** et qu'il est positif par le dynamisme qu'il engendre dans l'organisation. En posant la question de ce qui peut faire obstacle dans l'atteinte des objectifs, **l'approche par la notion de risques est plus large, stimulante et rassembleuse.**

Dans cette logique, un **système cohérent** a été élaboré. Il a impliqué toute l'association, sur ses deux lignes, politique et opérationnelle, puisqu'il a abouti à la création d'une direction de l'audit interne et d'un Comité d'audit et des risques, qui est une émanation du Conseil d'administration. L'audit

interne fait le lien entre les structures qui agissent et les instances centrales qui prescrivent. Il alimente ainsi l'évaluation et le conseil.

Au début, nous avons surtout répondu de façon pragmatique, aux demandes d'audit générées par cette nouvelle offre interne, ce qui a également permis l'appropriation progressive du dispositif.

Puis nous avons procédé à **l'identification des risques**. Vingt-six grands processus ont été retenus (par exemple, la gestion bancaire, ou le management des établissements) relevant de trois grandes catégories : pilotage – action – gestion des ressources.

Pour chacun de ces processus, nous nous sommes demandé quels étaient les risques associés, synthétisés en douze risques appelés « génériques ».

•12 risques génériques

- risque de pilotage stratégique et opérationnel
- risque de non-respect des statuts, principes et valeurs Croix-Rouge
- risque réglementaire (juridique, fiscal, administratif...)
- risque d'image (médias, grand public, donateurs, financeurs...)
- risque de non-qualité et de maltraitance
- risque concurrentiel et de sous-activité
- risque lié aux ressources humaines salariées
- risque lié aux ressources humaines bénévoles
- risque de non-maîtrise financière (exploitation et investissement)
- risque lié aux systèmes d'information
- risque d'irrégularités comptables
- risque de fraude ou de corruption

Enfin, pour évaluer ces risques, la méthode probabilité/impact a été appliquée : quelle est la probabilité que tel risque se produise et s'il arrive, quel sera son impact ?

Une matrice relativement simple a été élaborée, selon trois grades : « faible » ; « modéré » et « élevé ».

Evaluation des risques probabilité / impact

Impact

Impact	élevé	Risque de non respect des statuts, principes et valeurs Risque de fraude ou de corruption	Risque d'image Risque de non qualité et de maltraitance	Risque de non maîtrise financière (exploitation et investissement)
	modéré	Risque concurrentiel et de sous-activité	Risque ressources humaines bénévoles Risque lié aux systèmes d'information	Risque ressources humaines
	faible	Risque d'irrégularités comptables	Risque réglementaire (juridique, fiscal, administratif)	
		faible	modérée	élevée
		Probabilité		

Tous les niveaux de l'association ont été impliqués dans cette identification et cette évaluation des risques : la direction générale, le Conseil d'administration, les directeurs des établissements, le comité d'audit et des risques, et la direction de l'audit interne. La démarche a ensuite été généralisée pour devenir l'affaire de tous.

Avec un peu de recul, nous pouvons dire que la mise en place de ce système de contrôle interne a été relativement difficile, et ce pour plusieurs raisons. Elle a tout d'abord révélé une hétérogénéité des perceptions sur les risques : il est très difficile d'établir une appréciation convergente de ce qui constitue un risque ou du degré d'exposition de l'organisation à ce risque ; de même, la disposition des uns et des autres à accepter un risque est très variable selon les fonctions... et aussi les caractères. Ensuite, nous avons vu que, même si le contrôle interne est l'affaire de tous, cela ne va pas de soi pour tous. Il faut construire ensemble ce qu'on pourrait appeler « l'auditabilité », c'est-à-dire l'acceptation concrète, dans les méthodes de travail, de ce qui est nécessaire pour pouvoir conduire un audit interne (acceptation de la démarche, partage des constats...) et en tirer les conséquences en termes d'amélioration des pratiques (construction et mise en œuvre de plans d'actions...). Si l'on peut s'attendre à ce type de difficultés avec les bénévoles, c'est une surprise de les trouver aussi avec les équipes salariées. C'est donc une œuvre de longue haleine pour intégrer dans l'association une nouvelle culture qui est loin d'être naturelle. Enfin, pour conclure, rappelons que la mise en place de ce système de contrôle interne est un formidable moteur de progrès.

Le contrôle interne pour les organisations faisant appel à la générosité du public : intérêts et difficultés.

Table ronde animée par Alain Marcilhacy

Alain MARCILHACY, membre du Comité Finance, Audit et Rémunération de la Fondation d'Auteuil, ancien délégué général de l'Institut Français d'Audit et de Contrôle Internes (IFACI), et ancien membre du Comité de suivi et d'audit de la Commission Européenne.

Au cours de mon parcours, j'ai pu me rendre compte qu'il y avait des écarts de culture considérables entre les entreprises, l'administration et les ONG. L'entreprise privée a une culture de court terme, de performance, de dynamisme du personnel, engagé vers l'obtention de résultats tangibles et de qualité. Des responsabilités déléguées accomplissent un contrôle a posteriori.

La Commission européenne, quant à elle, a fait de nombreux efforts ces dernières années pour sortir peu à peu d'une culture du contrôle a priori, du contrôle de régularité plus que d'opportunité, d'une comptabilité publique « recettes-dépenses », avec très peu de comptabilité analytique et très peu d'analyse du patrimoine. Elle est sur le point de réussir le pari de faire passer auprès de tous les fonctionnaires de la Commission une culture de résultats, de compétences et d'utilisation des fonds publics de façon efficace, en fonction de résultats à atteindre.

Je pense que les ONG ont encore une autre culture. Où vous situez-vous entre la culture d'entreprise et la culture de l'administration, bien que celle-ci soit en cours d'évolution ?

Je voudrais articuler les débats autour de quatre thèmes :

- Différences et similitudes du contrôle interne entre les entreprises et les ONG
- Importance des organes de gouvernance dans la décision du contrôle interne
- Qualité du service rendu et optimisation des coûts : existe-t-il un dilemme au sein des ONG ?

- Système du contrôle interne et bénévolat.

François CONTENT

Nous ne sommes ni une entreprise, ni une administration. Notre spécificité tient à trois aspects : Le cœur de notre métier est de s'occuper d'un jeune. Le défi pour nous est de respecter l'avis et l'intérêt du jeune et de les concilier avec un système institutionnel. Ensuite, il faut se demander quelle marge de souplesse peut être un contre-poids au pilotage national qui est un cadre contraignant avec des plans et des objectifs. Pour nous, c'est l'innovation. Enfin, nous devons garder en tension l'engagement personnel et la compétence, et faire avec cette double exigence.

Olivier BRAULT

En cherchant ce qui différencie nos organisations des entreprises, on pense bien sûr d'abord au bénévolat. Mais il faut sortir de l'idée reçue d'un bénévole privé de professionnalisme. Je crois que la spécificité de notre secteur réside dans l'impératif de professionnalisation, qui pourtant heurte la culture associative. Même si le secteur de l'entreprise est également loin d'être homogène, l'autre spécificité de notre secteur est sa très grande hétérogénéité culturelle. Je pense que les acteurs d'une association sont plus différents les uns des autres que les acteurs d'une entreprise ou les acteurs d'une administration. Et cette hétérogénéité est parfois difficile à concilier avec une démarche ordonnée de maîtrise collective des processus internes. Il ne faut pas être trop pressé dans la mise en place de cette démarche, et accepter de perdre du temps pour s'adapter.

Françoise JABOUILLE, Directrice administrative et financière de l'association Petits Princes

Notre petite association, créée en 1987, réalise un rêve tous les deux jours pour des enfants gravement malades. Notre mission est par essence à risques. Cela peut poser des problèmes par rapport à l'équipe médicale, à l'hôpital, à sa famille, à l'assurance... Il faut un certain nombre d'autorisations. Nous avons donc mis très rapidement des procédures de contrôle interne malgré notre petite taille (neuf salariés et quatorze bénévoles) et nous avons une forte exigence de professionnalisme. Les rêves sont réalisés par nos bénévoles, qui doivent donc accepter et remplir tout un nombre de formalités. Ils sont contrôlés par la responsable de l'équipe. Quel que soit le rêve, les procédures sont respectées de la même manière.

Jacques TASSI

Je rejoins ce qui a été dit sur les différences culturelles et l'hétérogénéité des profils des individus. Surtout, ils sont là pour défendre une cause, ce qui est évidemment plus rare dans une entreprise. Nos organisations se caractérisent par la très grande humanité des personnes sur le terrain et par un regard éthique presque systématiquement présent dans les prises de décision.

Jacques PETER, membre de la Commission d'agrément et de surveillance et représentant du groupe de travail du Comité de la Charte

Le contrôle interne n'est pas d'un formalisme rigide ! Il faut distinguer les principes et les manières de les appliquer. Je pense que les principes sont valables qu'il s'agisse d'une petite ou d'une grande organisation. Par contre, dans la mise en œuvre, la différence peut être importante. L'analyse du risque à la Croix Rouge Française est un travail gigantesque, alors qu'elle peut se faire beaucoup plus simplement pour une petite association de bénévoles.

Jacques TASSI

Cela rejoint une question très concrète que nous avons à Handicap International : comment conjuguer le nécessaire formalisme d'un contrôle interne d'une organisation internationale de 5000 salariés et les modes de fonctionnement de petites organisations locales dans les différents pays ? On risque d'avoir des coûts de structure sur le terrain considérables qui peuvent nous conduire à quitter un pays... On peut arriver à des contradictions absurdes !

Alain MARCILHACY

En même temps, la prévention coûte moins cher que la correction et peut éviter des coûts de contrôle externe. Mais c'est un autre débat.

Question de la salle

Je m'étonne qu'on n'ait pas plus parlé de la qualité dans ce débat sur le contrôle interne.

Olivier BRAULT

A mon sens, la qualité fait partie intégrante du système de contrôle interne. Il me semble que la notion de qualité est plus proche des métiers. Les notions de bonne gouvernance et de contrôle interne sont plus englobantes. Donc, selon que les organisations sont mono-métier ou multi-spécialistes, il pourra y avoir un système de contrôle interne globalisant et des démarches qualité formalisées en fonction de chaque métier.

Question de la salle

Je voudrais rajouter deux facteurs de distinction entre les ONG et les entreprises : c'est la notion de concurrence et celle d'exigence du client. Ces deux moteurs existent d'une certaine façon pour les ONG, mais sont culturellement différents. Le contrôle interne ne s'appuiera pas sur le même ciment culturel, et dans une association, il ne pourra pas être imposé comme il le serait pour une entreprise, car dans l'association « l'humain » compte davantage. Le contrôle interne ne peut pas être transplanté d'un secteur à un autre sans être adapté et partagé par les acteurs de l'organisation.

Réaction de la salle

On n'ose jamais parler de cette concurrence, mais enfin, elle existe bien entre les organisations du secteur à but non lucratif ! Nous sommes entre deux pôles « client » : notre financeur ou donateur et nos bénéficiaires. Nous sommes en concurrence pour la collecte, pour les services que nous rendons, pour les bailleurs, pour la qualité ! Cette concurrence est d'ailleurs bénéfique : elle génère une recherche de la qualité du projet, du fonctionnement... Ce serait une erreur d'enlever cette notion de concurrence.

Réaction de la salle

Quand on anime des collaborateurs, on entend souvent : « on n'est pas une entreprise ». On l'entend aussi des bénévoles et des donateurs. Et en même temps on doit gérer leurs exigences, leurs revendications et y répondre au plus vite avec un service très performant... ! Je crois que nous avons en commun avec une entreprise de créer de la valeur ajoutée : l'entreprise pour ses actionnaires, nous pour notre mission sociale. Mais pour cela, je dois être rigoureux, performant, d'autant plus que j'ai des comptes à rendre. Nous avons des ratios de performance qu'une entreprise nous envierait ! Par ailleurs, quand on embauche une personne responsable de la qualité ou du contrôle, faut-il le faire porter côté emplois ou côté ressources dans un CER, parce que le donateur nous posera la question !

François CONTENT

C'est vrai qu'on se retrouve avec une liste d'organismes de contrôle, chacun avec leurs exigences, sans les moyens qui vont avec pour y répondre. Après on s'étonne que les coûts de structure augmentent. Quand on demande un financement de l'Etat pour contribuer à couvrir ses coûts, on nous renvoie à la collecte. Il y a donc des injonctions contradictoires...

Alain MARCILHACY

Ne pensez-vous pas que la recherche de l'efficacité, c'est-à-dire de l'obtention du meilleur résultat compte tenu des ressources disponibles, sera un critère de distinction majeur pour convaincre donateurs et financeurs ? Existe-t-il une contradiction entre le partage des valeurs du projet associatif et la recherche de l'efficacité ? Qu'est-ce que cette efficacité a pour conséquence dans la gestion, et notamment dans la gestion des ressources humaines ? Est-ce que les ONG ont une culture du management des ressources humaines en fonction de l'efficacité ?

François CONTENT

On est dans l'humain, où il est difficile de poser des critères de résultats ! Dès qu'on parle d'efficacité, on génère une hostilité considérable. L'engagement de la personne est très important chez les acteurs de nos organisations. De plus, nous sommes dans l'éducation. Comment mesurer l'efficacité dans ce domaine ? Les résultats sont visibles à long terme. Il a donc fallu se doter de ratios qui ne vont pas porter directement sur le sujet mais sur les moyens de la mise en œuvre.

Olivier BRAULT

« Il y a autant de valeur éthique à bien utiliser l'argent qu'on nous donne qu'à rester fidèle à notre mission sociale ». Ne pas s'astreindre nous-mêmes à un très haut degré d'exigence ne serait pas éthique et irait dans le sens de l'idée reçue sur un niveau d'exigence supposé inférieur dans le secteur social ou le tiers secteur.

Concernant les donateurs, je pense que l'accès à l'information, la transparence de l'organisation sont plus importants pour eux que l'efficacité. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de concurrence à ce niveau, mais ce ne sera pas un facteur discriminant.

Jacques TASSI

Pour ma part, j'ai une crainte sur les indicateurs qui permettent de mesurer l'efficacité. Comment comparer les indicateurs entre des organisations aussi différentes que les nôtres ? Les journalistes nous demandent combien nous avons de bénéficiaires, mais que fait-on de la réponse ? Il existe une véritable tyrannie du chiffre ! Le chiffre a toujours un caractère « magique » dont je me méfie. Il faut faire attention à ces logiques de normalisation, ne pas se lancer dans des batteries d'indices et d'indicateurs qui ne voudront rien dire et enfin, ne comparer que ce qui est comparable.

Jacques PETER

Je crois que les associations et les fondations ne peuvent pas s'empêcher de se rallier à l'efficacité dès lors que les ressources sont rares et limitées. Le respect des valeurs associatives n'empêche pas de rechercher l'efficacité et l'efficacité ! La vraie question, à mon sens, est la façon d'évaluer le qualitatif.

Alain MARCILHACY

Effectivement, il faut trouver les bons indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, mais je pense qu'on peut les trouver dans les administrations, dans les entreprises privées et dans vos organisations.

Réaction de la salle

La question de l'efficacité est une question redoutable concernant une association. L'efficacité d'une association porte sur ce qu'elle fait. Quand on mesure l'écart entre ce qu'elle fait et son objet social, est-ce qu'on se pose aussi la question de ce qu'elle ne fait pas ? De plus, on peut évaluer l'efficacité d'une année sur l'autre, par exemple d'un réseau de distribution d'eau, en estimant son coût. Mais si on distribue des idées, du savoir, comment estimer l'efficacité de la diffusion de ce savoir ?

On peut juger une association par rapport à elle-même, sur une durée donnée, mais pas entre associations.

Réaction de la salle

L'efficacité est effectivement une notion très difficile. Certains indicateurs peuvent être mal perçus par les salariés et les bénévoles et il y a une grande part de qualitatif. On doit aussi réfléchir en termes de progression de la personne dans son propre parcours d'insertion, en prenant en compte ses différentes composantes : santé, travail, logement, relations sociales...

Réaction de la salle

Nous sommes une association généraliste qui travaille dans l'action sociale. Nous nous sommes interrogés sur la façon de rendre compte à nos donateurs, non seulement de nos actions, mais de leur coût. Nous avons donc identifié un certain nombre d'indicateurs d'efficacité de nos actions par rapport au pilotage et à la gestion. Nous nous sommes également demandés avec nos bénévoles et nos salariés, quelles étaient nos meilleures orientations stratégiques pour remplir notre mission. Six orientations ont été retenues, et la première vise à renforcer notre soutien aux personnes et aux territoires les plus marginalisés. Dans l'action sociale, la mesure du résultat doit prendre en compte le fait qu'une personne avec des vêtements propres est déjà important dans une démarche de reconstruction personnelle. L'évaluation de notre action a un double effet positif : elle nous permet de rendre compte du pilotage et de la gestion économique, mais aussi de l'engagement de nos bénévoles et de nos salariés au service d'une action qui prend en compte la personne. Ces deux plans sont fondamentaux et complémentaires

Alain MARCILHACY

Concernant le thème du bénévolat, est-ce qu'il ne représente pas un risque important pour la fiabilité du contrôle interne ? Quelles dispositions peuvent être prises ?

Jean-Yves PABST, Président du Comité d'audit et des risques de la Croix Rouge Française

Il est évidemment difficile pour une grande organisation qui fait appel à beaucoup de bénévoles d'avoir une explicitation claire des règles associatives et de mettre en place un certain nombre de procédures « digérables », par tous. Une solution est d'impliquer les bénévoles à tous les niveaux (notre Comité d'audit est aussi composé de bénévoles élus du Conseil d'administration) notamment pour l'écriture et la relecture des procédures. Un important travail de pédagogie est nécessaire pour accompagner la mise en place du dispositif de contrôle interne et ses résultats, y compris vers l'Assemblée générale, destinataire d'un rapport intermédiaire sur le contrôle interne. Il est important de former les bénévoles pour mieux les associer, et ceux du Conseil d'administration souhaitent pouvoir bénéficier d'une journée de formation sur l'audit. Pour cela, nous avons créé un jeu de cinquante questions autour des trois axes « je pilote », « j'agis », « je gère », à destination de nos délégations qui bénéficient ainsi d'un outil d'évaluation ludique. Le jeu renvoie par des liens au texte de la procédure associée.

Françoise JABOUILLE

Nous avons environ quatorze bénévoles en équivalent temps plein (ETP). Ils sont très encadrés : nous réunissons une fois par semaine les bénévoles qui accompagnent les enfants dans la réalisation de leur rêve. Chaque bénévole a également reçu une formation de trois mois à son entrée dans l'association.

Jacques VANTALON, membre de la Commission d'agrément et de surveillance et représentant du groupe de travail du Comité de la Charte

Je voudrais citer l'exemple du Comité de la Charte. Pour le contrôle, nous sommes tous des bénévoles, recrutés pour nos compétences et pour notre adhésion au projet. Dans toute association, cette adhésion du bénévole au projet de l'association, normalement, le pousse à bien faire.

Conclusion**par Suzanne Thaly, Présidente de la Commission d'agrément et de surveillance**

Tout d'abord, un grand merci à nos hôtes, à M.Marcilhacy d'avoir animé ce forum et aux intervenants, qui nous ont fait part de leur expérience, en fonction de leur taille, de leur histoire. On retiendra que quelque soit la taille de l'organisation, on peut adopter un système de contrôle interne, en l'adaptant à sa mission sociale, aux moyens dont on dispose.

Je vous rappelle quelques mots qui ont été dits, à méditer :

- Le contrôle interne fait partie de la bonne gouvernance.
- C'est une décision des instances dirigeantes,
- mais c'est aussi l'affaire de tous.
- Le contrôle interne est un moteur de progrès.
- Le respect des principes de la charte du Comité est déjà une bonne orientation sur la voie de l'efficacité.

Ce forum nous a permis une nouvelle fois de mesurer l'intérêt d'échanger entre nos organisations.