

■ La gouvernance bicéphale garantit la séparation des pouvoirs de gestion et de contrôle.

■ Le passage d'une gouvernance moniste à bicéphale doit être anticipé pour limiter les impacts négatifs sur l'organisation.

FONDATION RECONNUE  
D'UTILITÉ PUBLIQUE

# PASSER D'UNE GOUVERNANCE MONISTE À UNE GOUVERNANCE BICÉPHALE

À la recherche d'une gouvernance plus souple et plus sécurisée, certaines fondations s'interrogent sur l'opportunité de passer d'une gouvernance moniste, avec conseil d'administration, à une gouvernance bicéphale, avec un directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance.



**AUTEUR** Fabienne Duboscq  
**TITRE** Vice-présidente de l'Adéma,  
consultante secteur associatif  
du cabinet Gain de causes

**L**a forme juridique de la fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) offre de nombreux avantages, principalement une souplesse de gestion, une capacité juridique étendue et la possibilité ainsi de recevoir des dons et legs et de faire bénéficier ses donateurs d'avantages fiscaux. En 2003, l'État français a mis en place une réforme générale<sup>1</sup> pour donner un nouvel élan au mécénat et aux fondations. Cette réforme a notamment révélé la possibilité pour une FRUP de changer de gouvernance et de choisir entre une gestion moniste ou une gestion bicéphale.

Certaines fondations – notamment les fondations gestionnaires d'établissements – sont à la recherche d'un meilleur équilibre des pouvoirs et pensent raccourcir et simplifier les processus de décision en optant pour une gouvernance bicéphale. Les changements de statuts<sup>2</sup> étant assez lourds et les délais assez longs, il est important de mesurer les avantages et limites de ce mode de gouvernance avant de se lancer.

## SÉPARER LES FONCTIONS DE GESTION ET DE CONTRÔLE

Le conseil d'administration est un organe souverain, qui nomme les membres du bureau, décide des délégations de pouvoirs, adopte toutes les décisions et en contrôle la mise en œuvre.

Les FRUP fonctionnant avec directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance ont ce qu'on appelle une gouvernance bicéphale car les fonctions de direction et de contrôle sont clairement séparées et confiées à deux instances distinctes. Il s'agit par conséquent d'un pouvoir exécutif bicéphale, principe emprunté aux sociétés commerciales.

Le conseil de surveillance d'une FRUP est composé selon les mêmes principes que le conseil d'administration : mêmes collègues et possibilité de se doter d'un commissaire du gouvernement. Il assure la surveillance de l'administration de la fondation par le directoire et exerce une série d'attributions dont la liste figure dans les modèles de statuts. Le conseil de surveillance élit son président en son sein. Le directoire est composé de une à cinq personnes nommées par le conseil de surveillance, qui confère à l'une d'elles la qualité de président. Les membres du directoire sont choisis en dehors ●●●

1. L. n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003, JO du 2.  
2. Pour des modèles de statuts de FRUP avec conseil d'administration et de FRUP avec directoire et conseil de surveillance, v. [www.service-public.fr/associations](http://www.service-public.fr/associations) >

« Associations spécifiques et fondations » > « Associations spécifiques et fondations » > « Fondation reconnue d'utilité publique ».

●●● du conseil de surveillance. Le directoire assure l'administration de la fondation sous la responsabilité du conseil de surveillance. Ses membres peuvent, avec l'autorisation du conseil de surveillance, répartir entre eux les tâches de la direction, mais la direction de la fondation reste dévolue collégialement à l'ensemble des membres du directoire. En effet, la collégialité s'applique tant s'agissant de la composition du directoire que de ce qui a trait aux décisions.

Le directoire est investi de pouvoirs très étendus. Il lui appartient de prendre les orientations et les décisions les plus importantes dans le respect de l'objet de la fondation et des pouvoirs attribués statutairement au conseil de surveillance. La responsabilité des membres du conseil de surveillance est par conséquent moins étendue que celle des membres du conseil d'administration car ils ne sont pas responsables des actes de gestion. Contrairement au droit des sociétés, le champ d'intervention du conseil de surveillance ne se limite pas au contrôle et à la surveillance ; il a également un pouvoir de décision puisqu'il arrête le programme annuel d'activité, adopte et vote les rapports annuels et budgets sur proposition du directoire. Le conseil de surveillance intervient dans les prises de décision lorsque, par exemple, il accepte directement les dons et legs.

L'intérêt principal d'une gouvernance bicéphale est de séparer clairement les fonctions de gestion et de contrôle. Quelques avantages peuvent ainsi être relevés :

- les processus de décision sont raccourcis. En effet, il semble plus facile de réunir mensuellement un groupe de cinq personnes qu'un conseil d'administration. Par ailleurs, statutairement, le directoire n'a pas d'obligation de formalisme pour les prises de décision, ce qui peut nettement alléger le processus de décision ;

- la mission de contrôle et de gestion des risques est plus structurée. En théorie, pour exercer un contrôle éclairé, le conseil de surveillance doit se doter d'instances *ad hoc*.

En clair, pour certaines fondations, le changement de gouvernance au profit d'une gouvernance bicéphale pourrait bien être un point d'appui important pour le développement car plus efficace et plus sûr.

La coexistence d'un conseil de surveillance et d'un directoire présente cependant quelques limites :

- le directoire ne bénéficie pas d'une autonomie complète. Il est nommé par le conseil de surveillance qui peut, à tout moment, le

révoquer. De fait, il existe un risque important de voir le conseil de surveillance s'immiscer dans les décisions du directoire et de faire du directoire une instance fictive ;

- l'absence d'obligation statutaire de formalisme pour les prises de décision du directoire rend plus difficile la gestion d'un conflit ou d'un désaccord ;

- selon le principe de collégialité, le président du directoire partage les responsabilités avec les autres membres, ce qui n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. D'autant que le principe de rémunération des membres du directoire est juridiquement possible. Or, comme il doit se faire dans le respect des règles fiscales relatives au caractère désintéressé de la gestion d'une FRUP, la rémunération des cinq membres, au vu des responsabilités, reste très limitée.

Il est donc possible de relever quatre points essentiels définissant le mode de gouvernance bicéphale :

- le pouvoir de décision est partagé entre deux instances : le directoire et le conseil de surveillance ;

- les décisions prises au sein du directoire sont collégiales et les membres partagent les responsabilités qui incombent au directoire ;

- le directoire est placé sous le contrôle du conseil de surveillance ;

- la gestion relève du directoire et le conseil de surveillance ne doit pas s'immiscer dans celle-ci.

## PRINCIPES ORGANISATIONNELS À RETENIR AVANT DE CHANGER DE GOUVERNANCE

Le processus de changement de gouvernance est long et ce temps peut être utilisé pour préparer la mise en œuvre opérationnelle de cette mutation. Habituellement, les fondations constituent un comité de pilotage, préfigureur du futur directoire, composé des membres identifiés de ce dernier et des membres du bureau. Ce comité de pilotage a pour mission principale de proposer un schéma organisationnel et décisionnel cible. Quelques principes peuvent aider les fondations à se préparer à un changement de gouvernance.

→ **Délimiter les territoires politiques et opérationnels.** Les matières politiques incombent aux organes de gouvernance et les matières opérationnelles à la technostucture. La dichotomie paraît simple et facile à mettre en place et, pourtant, dans les faits, ce n'est



pas aisé, notamment dans le cas d'une fondation dotée de salariés. Quelles décisions relèvent de la technostucture ? Lesquelles relèvent du directoire ou du conseil de surveillance ? Il est évident qu'il faut veiller à bien déterminer les territoires afin de ne pas voir l'une des deux instances devenir purement et simplement fictive ou de dégrader le niveau d'autonomie des chefs de service, par exemple.

→ **Créer des comités consultatifs dont le rôle est déterminant dans les processus de décision.**

Dans un modèle de gouvernance bicéphale, les décisions stratégiques prises dans la continuité du plan stratégique sont issues du directoire qui compte au plus cinq membres si l'on s'en réfère aux statuts types. Certes, un directoire de cinq personnes est plus facile à réunir qu'un conseil d'administration, mais le nombre restreint ne permet pas systématiquement de rassembler au sein de cette instance toutes les compétences nécessaires pour prendre les décisions éclairées. Pour rappel, dans les organisations monistes, le conseil d'administration compte en moyenne 12 membres. C'est pourquoi le recours aux comités consultatifs est important dans un système bicéphale de gouvernance, davantage encore que dans un système moniste.

Les comités sont nécessaires pour garantir des décisions argumentées et raisonnées. Pour autant, il est important de veiller à bien préciser le contour de la mission de ces comités afin de ne pas leur conférer un pouvoir de décision qui se substituerait aux pouvoirs du directoire ou du conseil de surveillance. Il convient également que ces comités consultatifs soient rattachés aux instances qui prennent les décisions.

→ **Garantir la fluidité des processus de décision avec les procédures et le formalisme.**

Tout en veillant à ne pas alourdir le processus de décision et le management, les procédures doivent être réinterrogées lors du changement de gouvernance afin de garantir une certaine fluidité. Les organisations doivent s'assurer que toutes les parties prenantes des instances et de la technostucture sont informées des procédures et des processus de décision. Chacun à son niveau doit prendre conscience de la manière dont se prennent les décisions. Il faut également s'assurer que ces procédures et processus sont compris. Ce travail ne peut être mené par le seul comité de pilo-

tage ; il est conseillé d'associer également les salariés et les membres du conseil de surveillance et de produire un document simple et synthétique pour favoriser l'appropriation de ces nouveaux processus.

→ **Anticiper les souplesses dans les procédures et les critères d'arbitrage pour garantir le principe de collégialité.**

Comme indiqué plus haut, les procédures et le formalisme contribueraient au bon fonctionnement d'une organisation bicéphale. Si les décisions doivent être prises collégialement par le directoire, qui se réunit en moyenne une fois par mois, il se peut que certaines décisions puissent revêtir un caractère d'urgence et ne puissent pas attendre une prochaine réunion de l'instance. Il convient donc de formaliser les principes de mission confiée par les membres du directoire à son président pour négocier au nom du directoire et lui conférer un certain pouvoir d'adaptation en dehors des réunions de l'instance. Pour gagner en souplesse, il est parfois nécessaire de mettre en place un maximum de règles et de prévoir des délégations de pouvoirs aux cadres ou chefs de service.

→ **Veiller à l'impact de l'organisation bicéphale sur le fonctionnement et le système d'information.**

Les décisions prises dans une organisation reposent sur des instances statutaires, des comités consultatifs, des procédures, des documents normalisés, le travail d'hommes et de femmes, un système d'information. Le comité de pilotage aura à cœur de travailler sur un plan de communication interne pour anticiper tous les changements et adapter ainsi l'organigramme et le système d'information.

Une fondation qui s'engage dans un changement de gouvernance sait que le processus sera long. La période de transition doit être mise à profit pour anticiper la nouvelle organisation et accompagner le changement. Il sera déterminant de ne pas négliger l'impact qu'il peut avoir sur les salariés, notamment sur les chefs de service qui peuvent craindre de voir leur champ de responsabilité restreint. Ainsi, chaque fois que cela est possible, il est recommandé d'associer les salariés et, surtout, de jouer la transparence sur les raisons qui poussent au changement de gouvernance et sur les impacts dans l'organisation. Ce travail réalisé en attendant la validation des statuts est le gage d'une bonne appropriation par les parties prenantes. ■