



Les associations gestionnaires du handicap sont-elles démocratiques ? Leur gouvernance entre participation et contrôle

Benoit Cret, Guillaume Jaubert

Résumé

Français / English

Quel est l'impact de la gouvernance des associations gestionnaires sur le principe démocratique associatif ? L'article se base sur deux monographies longitudinales d'associations gestionnaires du secteur médico-social et montre que leur gouvernance repose à leur création sur l'exclusion d'un principe démocratique idéalisé et instrumentalisé, puis que l'activation de ce principe repose sur l'exclusion des militants bénévoles. Ces derniers verrouillent le fonctionnement démocratique des associations et construisent leur positionnement économique (1945-1980). La clarification du fonctionnement des instances est le fruit du travail des dirigeants salariés (1980-2010).

What is the impact of managing associations' governance on their democratic principles ? This article rests on two longitudinal case studies in the "medicosocial" sector (1945-2010). It aims at showing that their governance rests on the exclusion of an idealized democratic principle (1945-1980), and then that the activation of the associative democratic principle rests on the exclusion of unpaid voluntary members (1980-2010). Salaried directors mainly trigger it.

Entrées d'index

Mots clés : gouvernance associative, économie sociale et solidaire, médico-social, handicap, démocratie

Key words : associative governance, social and solidarity economy, disability, democracy

Texte intégral

L'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (loi dite ESS) institutionnalise la spécificité des associations (titre VI) vis-à-vis des entreprises privées à but lucratif : si l'ESS est « adaptée à tous les domaines de l'activité humaine », les adhérents doivent poursuivre un but autre que le seul partage des bénéfices et leur gouvernance doit être « démocratique » : les associations ne sont pas des organisations comme les autres. Le principe démocratique est ici conçu comme l'un des éléments qui fondent la spécificité des associations. Alors que la légitimité d'une entreprise ou d'une administration précéderait et serait indépendante des personnes qui y entrent, la légitimité associative reposerait sur la rencontre de volontés orientées vers un même but (Laville et Sainsaulieu, 1997). La participation de l'ensemble des acteurs associatifs (salariés, bénévoles, politiques, techniques) à la prise de décision au sein de l'association viendrait garantir son originalité (Juan, 1999, 2008). Cet article vise à explorer l'évolution du lien entre le principe démocratique associatif et la gouvernance des associations gestionnaires.

Les premières recherches sur la gouvernance portent sur les entreprises privées à but lucratif. À partir des travaux fondateurs de Berle et Means (Berle et Means, 1932), Jensen et Meckling développent un modèle explicatif de l'impact de la séparation des fonctions de la propriété sur la création de valeur pour l'actionnaire (Jensen et Meckling, 1976). En s'appuyant principalement sur la théorie contractuelle de la firme et sur la théorie de l'agence appliquée au problème de la structure de financement des entreprises, ils définissent la gouvernance actionnariale comme un mécanisme 1) qui contraint la tendance du dirigeant à poursuivre des intérêts divergents à ceux des actionnaires et 2) dont le coût de fonctionnement reste inférieur au gain de valeur anticipé. La gouvernance agit donc sur la création de valeur par la réduction des coûts d'agence. Dans ce cadre, les mécanismes identifiés sont exclusivement disciplinaires (Schleifer et Vishny, 1992). Deux séries d'apports viennent alors élargir la définition de la gouvernance.

D'une part, les acteurs pris en compte ne se réduisent plus aux dirigeants et aux actionnaires. Fama et Jensen (1983) insistent par exemple sur le rôle du conseil d'administration (CA) comme réducteur de conflits d'agence et donc créateur de valeur (Fama et Jensen, 1983a, 1983b). Les travaux sur la gouvernance partenariale élargissent encore le spectre des mécanismes de gouvernance à l'ensemble des parties prenantes de l'organisation, celles-ci ne se résumant pas au seul CA. D'autre part, les valeurs des organisations et les débats cognitifs afférents sont maintenant prises en compte dans le modèle (Charreaux et Wirtz, 2006 ; Charreaux, 1997 ; Wirtz et Gomez, 2008 ; Wirtz, 2006) : ceux-ci participent de la création de valeur. Ce double élargissement permet notamment de prendre en compte le cas des associations, qui mobilisent un ensemble diversifié de parties prenantes, et dont la spécificité repose *a priori* sur les valeurs (et débats cognitifs) qu'elles portent et sur les débats cognitifs afférents.

Les associations gestionnaires occupent une place particulière au sein du champ associatif : conçues comme des « entreprises associatives » (Marchal, 1992), elles articulent un dispositif entrepreneurial et un dispositif associatif qui peuvent s'épauler, se contredire, entrer en tension selon les configurations. En ce sens, elles sont une unité d'analyse privilégiée pour observer les liens entre principe démocratique fondateur et gouvernance (Eynaud *et al.*, 2012) : quel est l'impact de la gouvernance des associations gestionnaires sur le principe démocratique associatif ?

Le fonctionnement et le développement du secteur du handicap en France relèvent de financements publics, mais sa mise en œuvre est réalisée pour l'essentiel par des associations qui représentent 77,6% des opérateurs gestionnaires d'équipements (établissements et services) et qui gèrent 88% des places autorisées en 2006 (FINESS¹, 2006). L'article repose sur deux études de cas longitudinales d'associations gestionnaires au sein du secteur médico-social dans la région Rhône-Alpes : l'OVE (Œuvre des Villages d'Enfants) et l'Adapei (Association des Parents d'Enfants Handicapés mentaux). Ces deux associations, fondées respectivement en 1945 et en 1948, sont parmi les plus anciennes de la région et font partie des opérateurs qui gèrent le plus grand nombre d'établissements au niveau national : en 2011, l'ADAPEI gère 56 établissements et l'OVE 57 alors que les associations du département en gèrent en moyenne 2,7. Nous avons eu accès à toutes les archives des associations depuis leur création (procès verbaux des CA, des bureaux et des assemblées générales (AG), rapports internes). Nous avons également réalisé 43 entretiens semi-directifs avec des administrateurs, des dirigeants bénévoles et des dirigeants salariés ou ex-salariés des deux associations (24 à l'ADAPEI, 19 à l'OVE) ainsi que 19 entretiens avec d'anciens membres des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales Rhône-Alpes et Isère, des membres du Conseil Général de ces deux départements et des membres de l'Agence régionale de santé Rhône-Alpes.

Nous soutenons que la gouvernance de ces associations gestionnaires repose à leur création sur l'exclusion d'un principe démocratique pourtant idéalisé et instrumentalisé, puis que l'activation de ce principe repose sur la mise à l'écart des militants bénévoles. Dans un premier temps (1945-1980), nous montrerons que les militants bénévoles, acteurs dominants au sein de l'OVE et de l'Adapei, verrouillent le fonctionnement démocratique des associations et construisent indirectement leur positionnement économique. Ces associations gestionnaires fonctionnent comme des hiéocraties à vocation économique (Weber, 1996), bien éloignées du modèle de gouvernance démocratique prônée par les militants associatifs. Dans un second temps (1980-2010), nous montrerons que la clarification du fonctionnement des instances et de la prise de décision associative n'est pas le fruit d'une volonté militante, mais du travail des

¹ Le fichier FINESS répertorie et caractérise l'ensemble des établissements médico-sociaux en France.

dirigeants salariés, contrairement à la thèse répandue selon laquelle la hiérarchie salariée monopoliserait le pouvoir et instrumentaliserait les instances associatives au détriment des militants bénévoles.

Deux hiérocraies associatives (1945-1980)

Les acteurs du champ associatif font reposer leur histoire sur un discours qui oppose deux périodes : à la fin de la Seconde Guerre mondiale, des militants bénévoles se seraient rassemblés pour pallier les déficiences des pouvoirs publics concernant la prise en charge des personnes handicapées. Mus par des valeurs altruistes, ils auraient promu un modèle alternatif d'organisation – les associations gestionnaires – et de décision – où ils auraient décidé des orientations stratégiques de leur organisation selon une action rationnelle en valeur qui favoriserait participation et débat. Loin de cette image d'Épinal, les associations se présentent plutôt comme des organisations rationnelles de domination qui cherchent à obtenir le monopole de ce que M. Weber nomme « la contrainte psychique légitime » et qui excluent de leur gouvernance un véritable contrôle démocratique (Hély, 2009). Les hiérocraies sont des institutions qui détiennent le pouvoir religieux (qui prétendent avec succès au monopole de la contrainte psychique légitime) (Weber, 1996). Elles possèdent un chef spirituel (dans le cas de l'Église catholique, le pape), une hiérarchie propre (évêques et cardinaux), un corps de professionnels dédié (prêtres), voire un droit (droit canonique) et une police propre (l'Inquisition). Dans cette partie, il s'agira de montrer que les associations-gestionnaires ont à l'origine plus en commun avec ce modèle hiéocratique qu'avec le modèle démocratique auquel elles sont généralement assimilées.

L'Adapei est fondée en 1948 par maître Perret-Gayet, avocat et père d'un enfant handicapé. L'association regroupe des parents d'enfants déficients. Elle vise à exercer une fonction de lobby et gère des associations gestionnaires jusqu'en 1964. Maître Perret-Gayet représente le chef spirituel de l'association. Militant aux Jeunesses étudiantes Chrétiennes, entré en scolarité avant de débiter sa carrière d'avocat, il a notamment participé aux équipes sociales de R. Garric. Le catholicisme social dont il fait preuve consiste à gérer une communauté de souffrance en organisant l'entraide familiale et à « éduquer le bon peuple » (*sic*) (entretien Perret-Gayet) en sensibilisant l'opinion mais également les adhérents à la nécessité de construire une offre de prise en charge de la déficience. Pour ce faire, l'association mobilise un corps hiérarchisé d'adhérents.

Marqués également par le catholicisme social, les membres adhèrent en parallèle aux mouvements de jeunesse chrétienne comme le scoutisme. Les bénévoles axent leur action sur la solidarité parentale qui se manifeste par exemple dans l'accès gratuit aux colonies de vacances pour certaines familles ou à la prise en charge des frais d'hébergement pour les « cas sociaux » identifiés par les bénévoles. Des dons privés comme ceux du Lion's Club sont ainsi destinés à ces familles. Les représentants des parents administrateurs (membres de la commission d'action familiale et membres des comités de gestion des centres) décident des familles pouvant bénéficier d'une telle aide.

Le président fait par ailleurs appel à des experts médicaux pour mettre en œuvre une stratégie de captation des parents (Trompette, 2005). Pour attirer des adhérents, il s'agit tout d'abord de redéfinir les catégories utilisées. Les membres salariés constatent en effet que les parents d'enfants « légèrement » handicapés refusent d'adhérer à l'association et laissent ces derniers aux classes de perfectionnement de l'Éducation nationale. Avec l'aval de techniciens comme les directeurs de la santé et de la population et des médecins psychiatres de l'ARSEA, le terme de « retardés [qui] éloign[ait] certains parents » est remplacé par celui « plus anodin et plus expressif d'inadapté » (Adapei, Bulletin interne, 1953) : pour élargir le recrutement, un outillage conceptuel plus technique générant un effet de neutralité est progressivement formalisé. La stratégie de captation passe également par la mise en œuvre d'une entreprise de conversion des parents à la politique de rééducation promue par les experts médicaux. L'objectif consiste à convaincre les parents de la pertinence des modes de prises en charge soutenus par les professionnels du secteur. La diffusion de cette conception passe par des interventions de personnes qualifiées en AG, par des rubriques médicales dans les bulletins de l'association, par des « causeries » permettant à un expert d'approfondir une question posant problème aux parents.

Jusqu'aux années 1980, l'Adapei se caractérise par un siège réduit à sa portion congrue et par la domination des parents adhérents. Ces derniers contrôlent les admissions dans les centres par l'intermédiaire de « conseils de gestion » locaux composés de trois parents, de l'expert médical de l'établissement et de son directeur. Lorsqu'un conflit interne éclate, le CA prend systématiquement le parti des parents sur celui des professionnels.

« Un conflit a éclaté entre les parents du conseil de gestion d'un IME et l'assistante sociale qui refuse de leur transmettre des informations sur les familles qu'elle a visitées, au nom du « secret professionnel » (...) Il ressort que l'assistante sociale, personnel de l'association, ne peut évoquer de tels motifs. Il serait opportun, si elle persiste dans cette attitude, de la mettre en demeure de rendre compte de ses actes aux personnes qui doivent en être informées, dont M. Ch. [le Président du conseil de gestion] » (CA, 24 mars 1969).

Surtout, les parents définissent les besoins économiques et construisent la filière d'établissements au sein de l'Adapei. Le pouvoir parental s'exerce à travers la définition des « besoins » (type d'établissement, nombre de places nécessaires, investissement, personnel) auxquels l'association s'est donné pour objectifs de fournir une réponse. L'exemple le plus frappant correspond à la création des CAT². À la fin des années 1960, les parents se heurtent à un problème réglementaire lorsque leur enfant atteint vingt ans. Au-delà de cet âge, ils ne sont plus considérés comme leurs ayants droit et leurs enfants ne sont plus couverts par la Sécurité Sociale, nécessaire pourtant pour garantir le paiement du prix de journée en établissement. La création des CAT permet de fournir un statut de travailleur en milieu protégé et d'obtenir une couverture sociale. L'Adapei se lance donc dans la création de CAT dès la fin des années 1960 (Cret *et al.*, 2013).

L'Œuvre des Villages d'Enfants (OVE) est fondée en 1945 ; son objectif est de compenser la perte d'influence du ministère de l'Éducation nationale en faveur du ministère de la Santé. Dans cette optique, les chefs spirituels de l'OVE sont les recteurs d'académie, présidents successifs de l'association. Ces derniers défendent une vision laïque, publique et non-lucrative de la prise en charge des enfants handicapés.

« Nous avons le regret de constater que les services de l'Éducation nationale ont été presque totalement ignorés par le législateur, alors-même que celui-ci établit les règles qui assurent la rééducation et l'enseignement à diverses catégories d'enfants inadaptés (...). En vertu de cette législation (...) ont été créés un nombre très considérable d'établissements médico-scolaires du type confessionnel ou commercial, mais toujours privés » (Note critique, 14 novembre 1955, secrétaire général de l'OVE de 1945 à 1957 et inspecteur d'académie).

« Ainsi nous travaillons de notre mieux et en comparant avec les œuvres semblables nous pouvons dire que nous travaillons bien pour les enfants car nous sommes des enseignants mais nous sommes aussi des militants laïcs et des militants syndicaux » (OVE présentée au stage CAEA, 1962).

L'influence du recteur d'Académie se mesure également aux courriers échangés entre salariés. Les premières archives dont nous disposons font état d'une correspondance très suivie entre les directeurs administratifs des deux premiers centres de l'OVE et les inspecteurs d'académie qui dépendent directement du recteur. Dans deux lettres (13 et 18 décembre 1944) adressées à l'inspecteur d'académie, le directeur administratif du Village d'Enfants de Megève mentionne et confirme les capacités réduites d'accueil du centre. L'inspecteur demande alors dans une lettre adressée au ministre de l'Éducation nationale de « confier à l'inspection académique [la] mission d'inspecter et de contrôler le nouveau centre médico-scolaire de Megève ». Dans un courrier daté du 23 décembre 1944, le ministère écrit à l'inspecteur d'académie pour approuver

² Centre d'Aide par le Travail, aujourd'hui appelé ESAT (Établissement et Service d'Aide par le Travail).

la création d'un centre pour enfants déficients. À son tour, l'inspecteur d'académie répercute les informations et les réponses vers les directeurs ; sa position hiérarchique est explicite : « Vous me ferez parvenir un état détaillé et précis de toutes les réquisitions et locations que vous aurez opérées à ce jour, afin que je sois exactement informé » (Lettre de l'inspecteur d'académie à M. Lonjaret, directeur du Village).

Derrière la domination de ce chef spirituel se profile le problème de la hiérarchie de l'œuvre. Celle-ci reprend la structure de l'Éducation nationale en formalisant une division régionale et une division départementale qui centralise les fonctions de décision au détriment des directeurs de centres relégués au niveau de simples exécutants ou comptables :

« [La Direction Départementale] assurait tout. Elle était chargée de recruter les enfants auprès des services sociaux, de faire les dossiers, d'assurer les envois, d'assurer le recrutement de ce qu'on appelait les moniteurs dans ce temps-là, et puis de s'occuper de ce qui est matériel dans les établissements » (Directeur départemental).

Les recrues de l'association, quant à elles, sont directement détachées du ministère de l'Éducation nationale. Ces instituteurs sont privilégiés par rapport aux autres professionnels des centres, en particulier les éducateurs et experts médicaux :

« Ce que [nos directeurs d'IMP] demandent aux éducateurs ? Simplement du bon sens et du dévouement, de la connaissance de quelques techniques (jeux, activités diverses). Étant donné le niveau intellectuel de la majorité de nos éducateurs, il est évident qu'une formation théorique comme celle que l'on donne dans les instituts d'université risque d'être trop prétentieuse et de les éloigner des tâches humbles qu'on exige d'eux (...) Aucun statut, ni aucune formation spéciale n'empêcheront nos éducateurs actuels de rester dans la majorité des cas ce qu'ils étaient au départ, des ratés » (AG, mai 1958).

Le processus de recrutement des enfants reflète encore l'importance décisive de l'Éducation nationale. L'OVE active ses réseaux pour attirer les usagers et les instituteurs du milieu ordinaire ont la mainmise sur la détection et le recrutement des enfants, au détriment des médecins. Leur position centrale est affirmée dès les premiers temps de la création de l'association :

« Nous affirmons que la base du recrutement des Villages d'Enfants doit être l'École. L'École est notre champ de prospection, les déficients physiques y sont partout. (...) C'est pour l'instituteur un devoir social que d'orienter ces enfants vers le Village d'Enfants. Nous ne prétendons pas qu'il doive, en cela, remplacer le médecin, mais, qui mieux que lui peut observer l'enfant ? Chaque jour, pendant plus de 7 heures, il vit avec lui, le voit travailler, le voit jouer, le voit respirer, connaît son comportement, à chaque moment de la vie quotidienne. » (Rapport des commissions à la suite de la semaine d'étude de Dieulefit, août 1947).

In fine, il convient de noter que les systèmes de gouvernance de ces deux associations, fondées dès l'institutionnalisation du secteur de l'enfance inadaptée (Chauvière, 1980), excluent dès leur

création toute participation démocratique aux prises de décision stratégiques et se cantonnent à la mise en place formelle d'une démocratie représentative qui reconduit les instances associatives. Deux modèles de prise en charge s'opposent, pour un même type de gouvernance centralisée qui exclut toute discussion et débat interne (Cret *et al.*, 2013). Alors que l'Adapei promeut un modèle de prise en charge se réclamant du catholicisme social, l'OVE valorise un engagement laïc, non-lucratif et de gauche. Les gouvernances sont cependant similaires : très centralisées (autour de la figure du chef spirituel de Maître Perret-Gayet et des recteurs d'académie), elles reposent sur l'absence de débats internes et sur la domination d'un groupe d'acteur restreint (les militants bénévoles qui adhèrent par intérêt dans le cas de l'Adapei, les instituteurs dans le cas de l'OVE). Dans les deux cas, les décisions stratégiques sont donc orientées par des valeurs fortes qui ne posent pas débat. La gouvernance est mise au service de l'objectif de création de filières économiques pour s'assurer du recrutement et de la pérennité de l'organisation rationnelle de domination.

Manager les associations gestionnaires : formaliser la participation démocratique pour (s'auto) contrôler (1980-2010)

Alors que la naissance des associations est présentée comme un « âge d'or » où l'intérêt général prime sur l'intérêt individuel et où le lien social supplante l'action économique, cette vision est mise en question par notre analyse monographique. Ces discours hagiographiques sur l'origine permettent en contre-point de critiquer l'arrivée d'un top-management salarié à la tête des associations gestionnaires. La célébration du mythe originel permet de dénoncer et de présenter les managers comme les fossoyeurs du mouvement associatif. Ces derniers imposeraient un outillage gestionnaire et une nouvelle hiérarchie interne qui s'opposeraient à la défense des valeurs associatives et du principe démocratique originel (Chauvière, 2004, 2008 ; Ogien, 2008). Indépendamment des valeurs qui sont les leurs, on observe dans chaque association l'affirmation d'un fonctionnement autocratique par un groupe de dirigeants bénévoles qui marginalisent les militants associatifs en dehors de toute instance formelle, mais qui réaffirment le projet originel (Robelet et Cret, 2015). Cependant, les managers salariés formalisent progressivement une gouvernance associative qui permet un meilleur contrôle des parties-prenantes, y compris de leur propre action par les dirigeants bénévoles. Leur présence, si elle n'aboutit pas à une gouvernance véritablement démocratique permet néanmoins la délimitation d'espace discrétionnaire et de formes de contrôle plus transparentes en ce qui concerne les prises de décision.

Dans la lignée de son dirigeant charismatique émerge à l'Adapei un groupe de parents qui prend les rênes de l'association à partir des années 1980. Ce groupe possède des caractéristiques sociales cohérentes avec celles des administrateurs précédents : d'éducation catholique, issus d'une classe sociale supérieure, ils se revendiquent à droite et sont bien sûr parents d'enfants handicapés mentaux. Leur action est paradoxale. À leurs yeux, l'Adapei n'épouse plus la cause parentale dans son ensemble mais se contente d'aider les parents qui ont déjà leurs enfants dans un établissement. Il s'agit donc de recentrer l'action associative sur tous les parents d'enfants handicapés, réactivant ainsi le projet originel dont l'objet consiste à accompagner la souffrance parentale. Mais cette action marginalise les parents-militants en les excluant des instances décisionnelles.

Le recentrage autour d'une formulation universelle du projet associatif se résume par l'utilisation du slogan « pas de nantis, pas d'exclus ». Inventé par les nouveaux dirigeants bénévoles, connu de tous les membres de l'association, ce slogan fonctionne comme une antienne mettant sur un pied d'égalité les parents ayant une place (« les nantis ») et les parents sans solution (« les exclus »). Ce mot d'ordre rompt avec l'appropriation des établissements par certains parents, en les accusant d'opportunisme et de détournement du projet originel de solidarité au détriment des enfants et adultes handicapés « sans solution ». Dans la ligne droite du projet originel, on assiste à un processus de centralisation qui réaffirme le caractère universel de l'action associative. D'une part, l'association doit s'adresser à tous les parents qu'ils soient adhérents ou non ; d'autre part, l'association ne peut accepter que certains établissements soient annexés, voire privatisés par un groupe de parents qui les considèrent comme les leurs.

Pour imposer ce projet, ce groupe de dirigeants-bénévoles marginalise les parents militants des établissements. En 1981, Monsieur M., dédié depuis une dizaine d'années à l'organisation de la vie associative, est élu président de l'association. Dès son élection, il réduit et sélectionne les membres du CA en fonction de leurs compétences.

« Il y avait besoin de [cette réorganisation], en plus du bureau. Parce que [l'ancien président] n'a maîtrisé ni son bureau, ni son conseil d'administration où il y a un nombre de personnes présentes qui n'ont rien à y faire et où il y a trop de monde » (Président Adapei, 1981-2001).

La distribution des postes d'administrateurs du bureau ou des bénévoles chargés d'une mission spécifique ne se fait plus sur la bonne volonté, mais en congruence avec les compétences professionnelles des postulants. Pour renforcer ce contrôle des prises de décisions, le président fait réformer les statuts associatifs pour s'octroyer davantage de marge de manœuvre ; il s'adjoint également un cabinet fantôme chargé de définir la stratégie associative et la réalisation du projet originel de l'association.

« Du coup quand on a refait les statuts de l'Adapei, j'ai aménagé en Assemblée Générale plus de pouvoir au président [...]. Je sais parfaitement manipuler les foules à ce niveau [...]. Ça a des risques, parce que si le président n'est pas bon... Mais c'est quand même la meilleure formule, parce que c'est pas un CA de 10 ou 20 personnes qui dirige, moi j'y crois pas » (Président Adapei, 1981-2001).

Autour de caractéristiques sociales et professionnelles communes se forme un noyau informel d'administrateurs qui réfléchissent sur le développement de l'association en marge des instances formelles :

« J'ai monté un comité exécutif. Alors le comité exécutif c'était l'équipe du président, c'est pas le bureau, c'est informel. Il se fait dans mon bureau et pas à l'Adapei. Ce comité exécutif [n'] est pas quelque chose de statutaire, on y met qui on veut, c'est à la discrétion du président » (Président Adapei, 1981-2001).

Ce groupe est très impliqué dans les tâches de gestion, bien réparties entre eux : élaboration de décisions « stratégiques » pour l'association, gestion des hommes en vue de les mobiliser pour gagner en efficience, négociation avec les représentants des pouvoirs publics (en particulier les élus locaux). Au final, l'emprise des parents-patrons sur la gestion associative se réalise au détriment du pouvoir aussi bien des salariés du siège que des parents bénévoles des établissements. La situation est paradoxale : alors que ce groupe agit de façon autocratique, il défend l'intérêt général contre les parents qui considèrent les établissements comme leur propriété.

Cependant, les dirigeants prennent peu à peu conscience que « les instances ont été endormies au point de n'être que des chambres d'enregistrement » (président Adapei, 2001-2012). En 2006, le recrutement d'un nouveau DG diplômé de l'IEP de Lyon et de l'École nationale de Santé Publique pose la question du fonctionnement des instances.

« Aujourd'hui, [avec l'arrivée] du nouveau directeur général, on s'est rendu compte qu'on ne pouvait continuer comme ça. [...] Il faut que la CA se réapproprie les décisions. Il n'est pas du tout question de court-circuiter le directeur général, mais il ne peut être le promoteur de l'association. Je crois que c'est une question de crédibilité » (Président Adapei, 2001-2012).

Le président et le nouveau DG s'emploient ainsi à réintroduire un contrôle des instances bénévoles sur l'action de la direction générale. Pour cela, le DG rompt avec les pratiques de gouvernance informelle antérieures afin d'acter la transparence entre les prises de décision stratégiques et le pouvoir exécutif du siège salarié. Il s'active en particulier pour mettre fin aux réunions informelles des dirigeants bénévoles. De surcroît, le président et le DG revitalisent la mobilisation des parents dans les instances décisionnelles de l'association et reconstruisent le CA comme un véritable organe de décision stratégique. Deux évolutions majeures ressortent. D'une part, il s'agit de constituer un groupe d'administrateurs compétents sur les problèmes

de gestion. L'association s'engage à partir des années 2000 dans un processus de renforcement des compétences gestionnaires du CA afin que celui-ci puisse assurer une fonction décisionnelle et de contrôle sur la DG pour équilibrer le dialogue entre dirigeants bénévoles et DG.

« Autour de ce CA, il y a deux notaires, pour le patrimoine. Il y a un avocat d'affaires qui s'occupe du droit du travail, un « ami » qui est le directeur d'un grand groupe, l'ancien DAF de Candia [...]. Pour moi, un CA, c'est constitué de gens qui peuvent donner un avis autorisé, puis en face il y a le DG » (DG OVE, 1994-2006).

D'autre part, le DG salarié et le président bénévole cherchent à adapter les instances associatives aux évolutions des modes d'engagement afin de susciter les débats. Leur idée est de créer des instances de travail, de réflexion plus souples, moins institutionnelles et surtout en accord avec les attentes des parents bénévoles.

« Peut-être que les administrateurs n'y trouvaient pas leur comptes. Les gens du bureau, *a priori* si. Le CA non. C'est la raison pour laquelle on a pensé mettre en place des instances qui dépassent le stade institutionnel, qui associent des gens hors association. Par exemple, une personne que je connais très bien depuis longtemps, qui a une extrême compétence en gériatrie hospitalière, qui a été en soins palliatifs et tout ça. Par rapport au glissement de nos populations, je crois qu'il faut tenir une réelle réflexion sur la dégradation de santé des personnes handicapées en foyer. Comment faire avec eux ? Si vous avez quelqu'un d'extérieur qui discute [ça peut être profitable] » (Président Adapei, 2001-2012).

Malgré les différences entre les deux associations, les processus de transformation de la gouvernance et leur impact sur le principe démocratique associatif sont similaires. Durant les années 1990, l'OVE est dirigée de manière informelle par des administrateurs qui sont des anciens salariés de l'œuvre. Les dirigeants bénévoles se séparent en deux groupes opposés : les représentants de l'Académie, traditionnellement présidents de l'association, et les anciens instituteurs salariés de l'œuvre qui soutiennent la direction générale. Ces derniers instrumentalisent l'AG pour évincer les premiers. Les années 1990 s'ouvrent sur une crise : deux présidents de l'Œuvre sont successivement remerciés. Au-delà des aspects personnels, ces crises sont symptomatiques des tensions qui existent avec l'Éducation nationale. Comme pour l'Adapei, les conflits ne se cristallisent pas entre le dispositif salarié et le dispositif bénévole mais entre les membres de l'Œuvre (qu'ils soient salariés ou administrateurs) et les membres du rectorat. Il faut attendre l'embauche d'un nouveau DG pour que les instances statutaires soient progressivement réinvesties.

Au début des années 1990, les conflits portent sur des aspects spécifiquement cognitifs et notamment sur les contenus des débats en CA ou en bureau. Les membres du rectorat veulent traiter des questions administratives, traditionnellement chasse gardée de la DG, alors que les administrateurs anciens salariés et professionnels de terrain cherchent à orienter les débats sur

des questions pédagogiques de prise en charge. Ces derniers mettent en cause la légitimité statutaire des inspecteurs d'académie à comprendre les enjeux stratégiques de l'association.

« Ce qui frappe d'abord, c'est la puissance du président. Le président, c'est une tradition de l'OVE, c'est un inspecteur d'académie, de l'inspection générale de l'Éducation nationale. Alors ces gens-là, ils ont la verve haute mais ils ont la cervelle petite. Pour rien cacher, ils ne connaissaient rien à l'enseignement, ils ne connaissent rien à la psychologie scolaire par exemple [...]. Mais l'inspecteur d'académie c'est l'autorité suprême. Je ne dis pas qu'il a le droit de vie et de mort, parce qu'y a le statut de la fonction publique. Mais quand l'inspecteur de l'académie a parlé... [L'inspecteur d'académie] ne connaît rien au terrain » (Administrateur et secrétaire général OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateurs).

Les présidents issus du rectorat considèrent que les questions pédagogiques sont du ressort des directeurs d'établissement. Ils conçoivent leur mission bénévole comme relevant de la gestion globale de l'association et cherchent à assumer un contrôle direct sur la DG et les établissements.

« Jamais je n'ai entendu un administrateur dire : « j'étais à la réunion de tel IME. On a évoqué ce problème-là, il faudrait peut-être qu'en séance... ». Ils n'avaient plus conscience qu'il y avait un lien. Le mot subordination ne convient pas. Il y avait un lien, je dirais normal, entre l'association qui coiffe et la direction générale qui gère par délégation : il ne fallait pas l'inverser [...]. Ils s'étaient perdus. Donc j'ai senti cela, et cela ne m'a pas plu, parce que je voulais qu'il y ait un fonctionnement plus authentique » (Président OVE, 1994-1995, inspecteur d'académie honoraire).

Outre ce différend entre la DG et le président, ce dernier reproche aux directeurs et administrateurs leur fonctionnement informel. Ces réseaux de circulation d'informations reposent sur une culture commune d'instituteurs spécialisés et participent à la marginalisation de la fonction présidentielle. Ils sont le reflet des différences cognitives entre le rectorat et l'association. Face à une DG omniprésente, le président W. cherche alors explicitement à renforcer la présidence, ce qui est perçu comme une appropriation autoritaire du projet associatif.

« Le président W., je crois surtout [qu'il craignait] la grande latitude qui était laissée à la direction générale. Il [se sentait] dépossédé de son rôle parce que c'est la direction générale qui décidait de tout » (Président OVE, 1995-2001).

La crise la plus violente éclate en 1995 : les administrateurs manœuvrent en cachette auprès des adhérents pour ne pas reconduire le président W. dans ses fonctions lors de l'AG. Il lui est reproché d'imposer ses décisions sans discussions en se référant à son statut d'ancien inspecteur de l'Éducation nationale.

« Le président W. était un peu... Je ne dirais pas ulcéré, mais très choqué de la façon dont les décisions pouvaient se prendre. Il avait l'impression que l'OVE lui appartenait parce qu'il était un ancien inspecteur d'académie » (Président OVE, 1995-2001).

Pour les administrateurs, anciens instituteurs ou anciens directeurs d'établissement, l'éviction du président prend la forme d'une revanche sociale sur l'autorité hiérarchique du rectorat.

« Il y avait des collègues instits pour qui se payer un inspecteur d'académie, c'était une victoire pour toute leur carrière » (Administrateur et secrétaire général d'OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateurs).

Les divergences cognitives alimentent les conflits d'intérêts entre les administrateurs anciens salariés de l'Œuvre et les membres du rectorat. Elles conduisent à une rupture radicale dans le choix du président de l'Œuvre puisque le successeur du président W. n'est pas issu du rectorat : il est parent d'enfant sourd et a construit sa carrière professionnelle dans le secteur privé lucratif. À la suite de ces crises, la répartition des pouvoirs avec la direction générale est progressivement rééquilibrée et formalisée. Dès sa nomination, le DG, avec l'aval du nouveau président, engage un long travail de formalisation des instances de direction de l'association. Les tâches sont très découpées. Le président n'a pas de pouvoir de décision : son rôle consiste à harmoniser le travail des différentes parties en présence (adhérents, CA, bureau, DG, directeurs d'établissements). Il peut éventuellement servir de courroie de transmission entre les différents acteurs collectifs de l'organisation, notamment en remontant des informations. Tout au plus peut-il chercher à influencer les décisions du bureau et/ou de la DG en privilégiant certaines approches, mais il n'est en aucun cas décisionnaire.

« Le président est une entité morale qui est là pour sauvegarder. Il y a eu quand même des conflits au sein du conseil, on a eu des gens qui sont partis au clash. Le président est là pour aider à la bonne harmonie des choses » (Président OVE, 1995-2001).

Le rôle du président consiste d'abord et avant tout à animer des débats cognitifs dans les instances dirigeantes de l'association, au travers notamment de l'organisation de commissions thématiques.

« Par le biais des commissions, on élargit ou on nourrit la réflexion. On accompagne d'une autre façon le travail du directeur général mais on ne se substitue pas à lui [...]. Le président n'a pas d'ordre à donner » (Président OVE, 1995-2001).

La direction générale, quant à elle, occupe une fonction de donneur d'ordre et concentre le pouvoir exécutif.

« Le président ne se préoccupe pas de la manière dont fonctionne le siège [...]. C'est vraiment la responsabilité de la direction générale. Alors ce que j'ai mis très clairement en place, premièrement c'est l'importance de la direction générale dans le fonctionnement, et deuxièmement, autant il est nécessaire de sauvegarder la voie hiérarchique pour la formulation des ordres, autant le droit à l'information est absolu. Le président peut aller demander une information à quelqu'un qui est sur place, qui est sous la coupe d'un directeur mais il ne donnera jamais d'ordres [...]. Les ordres ne peuvent passer que par la voie hiérarchique » (Président OVE, 1995-2001).

La période post-1995 ne modifie pas directement la configuration des relations de pouvoir entre la présidence et la DG de l'association, mais elle inaugure un processus de formalisation

des règles du jeu institutionnel au sein de l'association. D'une part, la séparation des tâches entre le président et la DG est explicitée dans les différentes versions des statuts de l'organisation. D'autre part, cette affirmation de la position dominante et exclusive de la DG est encouragée par la présidence comme en témoignent les extraits d'entretiens des deux derniers présidents de l'Œuvre :

« Face à la tentative d'élire un PDG, j'ai dit, quand je suis arrivé à la présidence d'OVE, il y a un « P » et une « DG », il n'y a pas un « PDG. » Une fois Président, j'ai affirmé la philosophie de l'association : la direction générale est fondamentale. L'OVE s'est faite par l'impulsion des directeurs généraux » (Président OVE, 1995-2001).

« Mon rôle c'est de favoriser la direction générale. Disons, le travail du directeur général [...]. Parfois je le sollicite sur des points, des informations à rendre compte. Cela marche bien. Parce que dans un fonctionnement de groupe, les conflits adviennent souvent quand l'un va sur le terrain de l'autre. Il y a des terrains naturels qui sont liés aux fonctions. Sinon on aurait un PDG » (Président OVE, 2002-2012).

La non-reconduction des mandats de deux présidents successifs conduit à une reformulation de l'ancienne alliance entre la présidence et la DG. La première soutient la seconde dans son entreprise de formalisation, ce qui permet à cette dernière de renforcer son pouvoir de décision et de légitimer son action auprès des autres parties-prenantes (bureau, CA, adhérents, directeurs d'établissements).

Conclusion

L'analyse historique de l'évolution des systèmes de gouvernance associatifs nuance en partie les discours communs sur les liens entre gouvernance, participation, et démocratie. Loin du monde idyllique décrit par certains militants associatifs, la participation démocratique au sein des associations semblent être davantage un idéal à atteindre qu'un prérequis. Malgré un fort investissement militant de la part des bénévoles, la gouvernance originelle de l'OVE et de l'Adapei est très loin d'un fonctionnement démocratique. En dépit de positionnements politiques opposés, le projet associatif se déploie sur le même mode de fonctionnement autocratique permettant d'écarter des groupes de bénévoles. Non seulement le principe démocratique n'est en rien une caractéristique naturelle du statut associatif, mais son absence n'est pas mécaniquement une remise en cause du projet associatif.

En revanche, la mise en place d'un contrôle démocratique des instances de décisions est un processus long et non systématique. À l'Adapei, des instances de concertation spécifiques ont

récemment été mises en place. En ce qui concerne OVE, le choix de gouvernance a été plus radical puisque cette dernière a choisi d'évoluer en fondation en 2013. La faiblesse du renouvellement des adhérents, combinée à la volonté d'élargir les activités à l'échelle nationale expliquent cette décision. Si la référence aux valeurs originelles reste intacte, le statut associatif n'était plus en phase avec les futurs projets.

Le second apport de l'analyse historique consiste à remettre en cause l'opposition de principe entre managers et dirigeants bénévoles. En effet, l'embauche de directeurs généraux ne correspond pas à une confiscation du pouvoir bénévole, mais au contraire à une formalisation du rôle et du fonctionnement des instances de gouvernance. Cette formalisation impulsée par les dirigeants salariés a pour principale conséquence de limiter l'espace discrétionnaire des managers mais également de rompre un système de gouvernance autocratique

Bibliographie

Berle A., Means G., 1932, *The Modern Corporation and Private Property*, 2e édition, New York, Harcourt, Brace and World.

Charreaux G., 1997, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », in Charreaux G. (dir.), *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris, éd. Economica, p. 421-469.

Charreaux G. et Wirtz P. (dir.), 2006, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, éd. Economica.

Chauvière M., 1980, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Les Éditions Ouvrières.

Chauvière M., 2004, « Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative », in ANDESI (coord. Guaquère D. et Cornière H.), *Être directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux?*, Paris, ANDESO-ESF, p. 1-17.

Chauvière M., 2008, « Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation », *Pensée plurielle*, vol. 17, n° 1, p. 135-138.

Cret B., Jaubert G. et Robelet M., 2013, « La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », *Terrains & travaux*, n° 23, p. 39-58.

Eynaud P., Chatelain-Ponroy S. et Sponem S., 2012, « La gouvernance des associations : synthèse des résultats de l'enquête quantitative CPCA/CNAM », Paris.

Fama E.F., Jensen M.C., 1983a, « Agency Problems and Residual Claims », *Journal of law and economics*, vol. 26, n° 2, p. 327-350.

Fama E.F., Jensen M.C., 1983b, « Separation of Ownership and Control », *Journal of law and economics*, vol. 26, n° 2, p. 301-325.

Hély M., 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, éd. PUF.

Jensen M.C., Meckling W.H., 1976, « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of financial economics*, vol. 3, n° 4, p. 305-360.

Juan S., 1999, « L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la "marchandisation" », *Sociologie du travail*, vol. 41, n° 2, p. 195-207.

Juan S., 2008, « La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle », in Laville J.-L. et Hoarau C. (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Toulouse, éd. Érès, p. 73-94.

Laville J.-L. et Sainsaulieu R., 1997, *Sociologie de l'association*, Paris, éd. Desclée de Brouwer.

Marchal E., 1992, « L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 3, p. 365-390.

Ogien A., 2008, « La gouvernance, ou le mépris du politique », *Cités*, vol. 4, n° 32, p. 137-156.

Robelet M. et Cret B., 2015, « De l'activisme pédagogique à l'entrepreneuriat médico-social. Une étude de cas des processus de découplage dans les associations gestionnaires en France », *ALTER - European Journal of Disability Research / Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*.

Schleifer A., Vishny R.W., 1992, « Liquidation values and debt capacity: a market equilibrium approach », *Journal of Finance*, n° 47, p. 1343-1366.

Trompette P., 2005, « Une économie de la captation : les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire », *Revue française de sociologie*, n° 46, p. 233-264.

Weber M., 1996, *Sociologie des religions*, Paris, éd. Gallimard.

Wirtz P., 2006, « Compétences, conflits et création de valeur : vers une approche intégrée de la gouvernance », *Revue finance contrôle stratégie*, n° 2, p. 187-201.

Wirtz P. et Gomez P.-Y., 2008, « Institutionnalisation des régimes de gouvernance et rôle des institutions socles: le cas de la cogestion allemande », *Économies & Sociétés*, n° 18, p. 31-61.

Pour citer cet article

Référence électronique

Benoit Cret, Guillaume Jaubert, "Les associations gestionnaires du handicap sont-elles démocratiques ? Leur gouvernance entre participation et contrôle", Sciences et actions sociales [en ligne], N°4 | 2016, mis en ligne le 29 avril 2016, URL : <http://www.sas-revue.org/index.php/27-n-4/63-les-associations-gestionnaires-du-handicap-sont-elles-democratiques-leur-gouvernance-entre-participation-et-contrôle>

Auteur

Benoit Cret

Maître de conférences en sociologie
Université Jean-Moulin Lyon 3
IFROSS
Chercheur associé au CSO (IEP Paris/CNRS)
benoit.cret@gmail.com

Guillaume Jaubert

Maître de conférences en sciences de gestion
Université de Lille
MERCUR
Chercheur associé à l'IFROSS
guillaumejaubert2@gmail.com

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors