



HAL
open science

L'invention de la gouvernance managériale des associations-gestionnaires du secteur du handicap : une approche sociohistorique de la construction d'un modèle institutionnel

Guillaume Jaubert

► To cite this version:

Guillaume Jaubert. L'invention de la gouvernance managériale des associations-gestionnaires du secteur du handicap : une approche sociohistorique de la construction d'un modèle institutionnel. Gestion et management. Université Jean Moulin - Lyon 3, 2014. Français. NNT: . tel-04477643

HAL Id: tel-04477643

<https://hal.science/tel-04477643v1>

Submitted on 27 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Thèse pour l'obtention du grade de
DOCTEUR EN SCIENCES DE GESTION

GUILLAUME JAUBERT

**L'invention de la gouvernance managériale
des associations-gestionnaires du secteur du handicap :
une approche sociohistorique de la construction d'un
modèle institutionnel**

Présentée et soutenue publiquement
Le lundi 8 décembre à 10 h 30 à Lyon

Directeur de thèse :

JEAN-PIERRE CLAVERANNE, professeur - Université Jean Moulin Lyon 3

Jury :

JEAN-MICHEL LARRASQUET	professeur - Université de Pau et des Pays de l'Adour	Rapporteur
STEPHEN S. MICK	professeur - Virginia Commonwealth University	
GÉRALD NARO	professeur - Université de Montpellier	
ROLAND PÉREZ	professeur émérite - Université de Montpellier	Rapporteur
JÉRÔME RIVE	maitre de conférence - Université Jean Moulin Lyon 3	
PETER WIRTZ	professeur - Université Jean Moulin Lyon 3	

L'Université Jean Moulin Lyon 3 n'entend accorder aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À Dominique Jaubert

(1922 - 2014)

Remerciements

Je souhaite remercier :

- Monsieur Jean-Pierre Claveranne, directeur de cette recherche, pour qui la recherche ne se résume pas au travail froid du laborantin devant sa paillasse. Je le remercie pour sa générosité de tous les instants, son espièglerie revigorante et le partage de sa profonde et charnelle connaissance du sujet dont il est question dans cette thèse. Ce travail porte la marque de son aide, de son soutien et du plaisir que nous avons à travailler ensemble ;
- Messieurs Jean-Michel Larrasquet, Steve Mick, Gérald Naro, Roland Pérez, Jérôme Rive et Peter Wirtz dont la présence à ce jury m'honore.

Je tiens également à remercier l'ensemble des acteurs du secteur du handicap qui m'a permis de m'immerger dans la complexité des institutions qui le composent. Parmi eux certains ont particulièrement compté pour que ce travail voie le jour, tout particulièrement : Monsieur Christian Berthuy, directeur général de l'OVE, Monsieur Philippe Mortel, directeur adjoint de l'OVE et Monsieur Michel Chapuis, président de l'OVE, Monsieur Prosper Teboul, directeur général de l'Adapei et Monsieur Henri Clerc, président de l'Adapei. Sans la confiance qu'ils m'ont faite cette recherche n'aurait pas vu le jour.

Mon éternelle et sincère reconnaissance à Marielle Hubert-Cret et Benoit Cret pour leurs encouragements et leur indéfectible soutien ainsi que pour leur patience et la pertinence de leurs nombreuses remarques. Qu'ils soient sûrs de ma profonde amitié.

Mes remerciements vont également à Jean-Baptiste Capgras et Nicolas Guilhot pour leur aide technique et la disponibilité dont ils ont fait preuve à mon égard, à Marie-Paule Mathieu pour sa constante et bienveillante aide logistique ainsi qu'à Martine Conci qui, même à l'improviste, m'a toujours accueilli chaleureusement.

Je tiens également à souligner ma reconnaissance envers l'ensemble des membres de l'IFROSS. En effet, il n'est pas de projets qui aboutissent en solitaire sans convivialité, sans liberté d'initiative et sans confiance. Que ses quelques principes qui animent cette maison puissent encore perdurer longtemps et la faire prospérer.

Enfin, j'ai une amicale pensée pour Magali Robelet et David Piovesan qui m'ont fait confiance, il y a maintenant 6 ans, pour les accompagner dans deux projets de recherche ayant pour objet les associations-gestionnaires du handicap.

Sommaire

REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION	15
PARTIE LIMINAIRE : NAISSANCE ET RÉGULATION DU SECTEUR DU HANDICAP	25
1. DE L'ENFANCE À PROBLÈME À L'ENFANCE INADAPTÉE : LES ORIGINES DU SECTEUR DU HANDICAP.....	25
1.1. <i>L'enfance à problème et la balkanisation des réponses</i>	25
1.2. <i>Les balbutiements de l'unification</i>	27
1.3. <i>La médicalisation des réponses et le début de l'institutionnalisation du secteur</i>	29
2. L'ASSOCIATION, BRAS SÉCULIER DE L'ÉTAT : ÉQUIPEMENT ET GOUVERNANCE DU SECTEUR MÉDICO-SOCIAL.....	30
2.1. <i>La reconnaissance de l'inadaptation : le décret de 1956 sur les établissements sociaux</i>	30
2.2. <i>La volonté de l'État : mieux connaître pour mieux maîtriser</i>	32
2.3. <i>La dialectique usagers et gouvernance : les lois 2002-2 et la loi HPST</i>	35
3. L'IMPORTANCE DU SUJET : LE POIDS ÉCONOMIQUE DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	37
3.1. <i>Le monde des associations</i>	37
3.1.1. La place des associations du médico-social dans le monde des associations.....	37
3.1.2. Le cadre juridique des associations du médico-social.....	41
3.2. <i>Le poids des associations du médico-social dans l'économie</i>	43
3.2.1. Le secteur médico-social en quelques grandes données.....	43
3.2.2. Le modèle de l'association-gestionnaire : des entreprises-associatives ?.....	47
REVUE DE LITTÉRATURE : LES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES SONT-ELLES DES ENTREPRISES ?	49
1. LE TIERS SECTEUR, ENTRE THÉORIES UTILITARISTES ET THÉORIES INSTITUTIONNALISTES.....	51
1.1. <i>Les théories économiques de la gouvernance associative</i>	51
1.1.1. La question de l'existence des associations.....	52
1.1.2. Une approche par la demande de l'existence des « <i>non-profit organizations</i> ».....	53
1.1.3. Une approche par l'offre de l'existence des « <i>non-profits organizations</i> ».....	55
1.2. <i>Le paradigme fonctionnaliste de la solidarité</i>	59
1.2.1. L'association productrice du lien social.....	59
1.2.2. L'association : un contre-modèle à l'entreprise.....	62
1.3. <i>La dénonciation du managérialisme : le maintien de la spécificité associative</i>	65
1.3.1. L'ambivalence des associations-gestionnaires : le dualisme entre économique et social.....	66
1.3.2. L'instrumentalisation des approches néo-institutionnelles.....	72
1.4. <i>La gouvernance démocratique des associations</i>	77
1.4.1. La thèse de l'économie plurielle.....	78
1.4.2. Le principe démocratique garant de la spécificité associative.....	80
1.4.3. Les contradictions inhérentes aux théories de l'Économie Sociale et Solidaire.....	81
<i>Conclusion de la section 1</i>	83
2. LA CORPORATE GOVERNANCE OU LE « PARADIGME FONCTIONNALISTE DE L'EFFICIENCE ».....	85
2.1. <i>Le démembrement de la propriété aux sources du paradigme fonctionnaliste de la gouvernance</i>	85
2.1.1. Le démembrement de la propriété.....	85
2.1.2. Le paradigme fonctionnaliste de l'efficacité ou les fondements théoriques de la gouvernance.....	87
2.2. <i>Les approches disciplinaires de la « corporate governance »</i>	88
2.2.1. Le modèle actionnarial de la gouvernance : le primat de l'agence.....	89
2.2.2. Le modèle partenarial de la gouvernance : le partage de la valeur produite.....	94
2.3. <i>Les approches cognitives de la gouvernance : la gestion des apprentissages collectifs</i>	100
2.3.1. L'efficacité du projet productif aux sources de la gouvernance cognitive.....	100
2.3.2. Les origines théoriques des pensées cognitives.....	103
2.3.3. Le retour du manager et de l'entreprise schumpéterienne.....	105

2.4. <i>La gouvernance mise en œuvre : le triptyque « Valeur-Contrôle-Parties-prenantes »</i> ..	108
CONCLUSION DE LA REVUE DE LITTÉRATURE	110
<i>Que conclure des théories de la gouvernance pour analyser la gouvernance des associations-gestionnaires ?</i>	110
<i>Les métaphysiques de l'action des théories de la gouvernance</i>	111
<i>Rappel de la problématique</i>	113
LES THÉORIES DE LA GOUVERNANCE À L'ÉPREUVE D'UNE DÉMARCHE SOCIOHISTORIQUE : MÉTHODE ET TERRAIN D'ENQUÊTE	114
1. LES DONNÉES STATISTIQUES : OBJECTIVER L'ÉVOLUTION DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES	114
1.1. <i>Construire une base de données sur les associations-gestionnaires</i>	115
1.2. <i>Petite morphologie du secteur du handicap</i>	116
2. RAISONNER PAR ÉTUDE DE CAS : ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES DE LA RÉALISATION DE MONOGRAPHIES HISTORIQUES	118
2.1. <i>De la pertinence épistémologique de monographies historiques</i>	119
2.2. <i>Présentation des associations-gestionnaires : l'Adapei du Rhône et l'Œuvre des Villages d'Enfants</i>	122
3. PRÉSENTATION DES DONNÉES DE TERRAIN : ARCHIVES ET ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS.....	128
3.1. <i>Le corpus d'archives</i>	129
3.1.1. Les archives de l'Adapei du Rhône.....	129
3.1.2. Les archives de l'Œuvre des Villages d'Enfants.....	130
3.2. <i>La campagne d'entretiens</i>	132
3.2.1. La campagne d'entretiens centrée sur l'Adapei et OVE	132
3.2.2. La campagne d'entretiens sur les autres associations et les pouvoirs publics.....	133
3.2.3. La collecte et le mode d'analyse des éléments de terrain	134
LA PREMIÈRE GOUVERNANCE DU SECTEUR DU HANDICAP : LE MODÈLE INSTITUTIONNEL DE LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE	139
1. LE PREMIER MODÈLE DE GOUVERNANCE DU SECTEUR DU HANDICAP	139
1.1. <i>Le contrôle socio-cognitif au service des dirigeants-bénévoles</i>	140
1.1.1. Les fondements socio-cognitifs des deux associations	140
1.1.2. L'Adapei : l'affirmation du pouvoir des parents-dirigeants	147
1.1.3. L'OVE : le contrôle des établissements par l'Éducation nationale	153
1.2. <i>La construction et la mise sous contrôle des territoires d'intervention associatifs</i>	159
1.2.1. Les projets associatifs producteurs des partages de territoires associatifs	159
1.2.2. La consolidation des partages associatifs par des stratégies identitaires	164
1.3. <i>La structuration originelle des deux associations source d'une gouvernance complexe</i> 170	
1.3.1. L'Adapei : la fragmentation du pouvoir parental.....	170
1.3.2. L'OVE : une symbiose organisationnelle avec l'Éducation nationale.....	178
<i>Conclusion de la section 1</i>	183
2. LES POUVOIRS PUBLICS DANS LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE	184
2.1. <i>Le rôle des pouvoirs publics : entre alliance et contrôle</i>	184
2.1.1. Les pouvoirs publics respectent les découpages territoriaux.	184
2.1.2. Une administration borgne : la maîtrise de l'information par les associations-gestionnaires.....	188
2.2. <i>Agir politiquement sur les autorités publiques : des stratégies de barguignage et de « projet latéral »</i>	190
2.2.1. Promouvoir sa réputation associative auprès des pouvoirs publics	191
2.2.2. Les stratégies de contournement de l'administration.....	195
<i>Conclusion de la section 2</i>	201
3. LA CONVERGENCE VERS LE MODÈLE INSTITUTIONNEL DE LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE : LES CAS DE L'ADAPEI ET DE L'OVE	201
3.1. <i>L'Adapei : l'affirmation d'un pouvoir parental centralisé</i>	202
3.1.1. Les mécanismes à la source de la gouvernance de l'Adapei	202
3.1.2. La montée en puissance d'un siège associatif salarié sous contrôle bénévole	208
3.1.3. La recherche de marge de manœuvre financière : clef de la nouvelle gouvernance	215
Conclusion de la section 3.1.....	218
3.2. <i>L'OVE : la mise à distance de l'Éducation nationale</i>	219
3.2.1. Les déterminants externes et internes de la restructuration de l'OVE	219

3.2.2. La prise de pouvoir des salariés-militants au sein du siège.....	225
3.2.3. La conversion au modèle de la grande association-gestionnaire.....	232
Conclusion de la section 3.2.....	246
CONCLUSION DE LA PARTIE	247
LA GOUVERNANCE MANAGÉRIALE DES GRANDES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	249
1. PROMOUVOIR LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE PAR DES OUTILS DE « CONTRÔLE À DISTANCE »	
249	
1.1. <i>La mobilisation du levier budgétaire par l'administration.....</i>	<i>251</i>
1.2. <i>L'incitation à l'efficacité : contractualisation et appels à projets.....</i>	<i>253</i>
1.3. <i>L'incitation au regroupement : la norme du « bon opérateur associatif ».....</i>	<i>256</i>
1.4. <i>Technicisation des discours des pouvoirs publics : une confiance renforcée pour les</i>	
<i>grandes associations.....</i>	<i>258</i>
1.5. <i>Vers une définition en creux de l'association-gestionnaire légitime.....</i>	<i>260</i>
Conclusion de la section 1	263
2. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	263
2.1. <i>La gouvernance managériale de l'Adapei</i>	<i>263</i>
2.1.1. Le rééquilibrage du pouvoir	264
2.1.2. La professionnalisation managériale de l'association : une certaine idée de la bonne gestion	273
2.1.3. La structuration de l'association en secteur géographique	283
Conclusion de la section 2.1.....	288
2.2. <i>La gouvernance managériale de l'OVE.....</i>	<i>289</i>
2.2.1. Les rééquilibrages des pouvoirs	289
2.2.2. La professionnalisation managériale de l'association : manager par les outils de gestion.....	302
2.2.3. Déployer sa stratégie associative : contrôler « <i>la main visible des managers</i> »	321
CONCLUSION DE LA PARTIE	329
CONCLUSION DE LA THÈSE	331
BIBLIOGRAPHIE.....	339
GLOSSAIRE DES SIGLES	355
TABLE DES ILLUSTRATIONS, TABLEAUX, ENCARTS.....	359
ANNEXES	363
TABLE DES MATIÈRES	409

« Il ne s'agit pas de lier des conséquences, mais de rapprocher et d'isoler, d'ajuster et d'emboîter des contenus concrets ; rien de plus tâtonnant, rien de plus empirique (au moins en apparence) que l'instauration d'un ordre parmi les choses ; rien qui n'exige un œil plus ouvert, un langage plus fidèle et mieux modulé ; rien qui ne demande avec plus d'insistance qu'on se laisse porter par la prolifération des qualités et des formes.

Et pourtant un regard qui ne serait pas armé pourrait bien rapprocher quelques figures semblables et en distinguer d'autres à raison de telle ou telle différence : en fait, il n'y a, même pour l'expérience la plus naïve, aucune similitude, aucune distinction qui ne résulte d'une opération précise et de l'application d'un critère préalable. »

Michel FOUCAULT : " Les mots et les choses ".

Introduction

Pour celui qui ne connaît pas le secteur médico-social et plus particulièrement celui du handicap, le monde associatif dans lequel ils s'inscrivent, évoque de façon générale un secteur modeste de l'économie composé de quelque 1 300 000 petites structures et qui s'agrandit chaque jour de centaines de créations. Ces associations ont pour vocation de répondre aux besoins spécifiques d'un groupe de personnes, l'objet social y est toujours désintéressé et la gestion souvent réduite à la présentation une fois par an - lorsqu'elle est réalisée - d'un tableau faisant apparaître les dépenses réalisées en regard des cotisations encaissées.

Ce secteur dynamique présente deux caractéristiques essentielles :

- les champs couverts par ces associations sont nombreux qu'il s'agisse comme nous le montrerons de la culture, du sport, des loisirs de la vie sociale et de l'action caritative et humanitaire ;
- le secteur est dual en ce qu'il voit exister, à côté de l'immense majorité des structures vivant de maigres subsides, des associations employant des milliers de salariés.

Le sujet dont nous voulons traiter, la grande association-gestionnaire, est bien différent, même si elle relève du point de vue juridique de la loi de 1901 et du point de vue économique du terme générique « *des organisations non-profit* ».

Créées essentiellement entre les années 1945 et 1970, ces associations-gestionnaires du secteur du handicap sont, au moment de leur création, des petites associations regroupant à l'origine des parents touchés dans leur chair et dans leur vie par la naissance d'enfants lourdement handicapés. Ces premiers regroupements parentaux décident de pallier les insuffisances de l'État en mettant en commun leurs angoisses, leurs inquiétudes et leurs maigres moyens¹.

Ces petites associations – « *filles de la misère et de la nécessité* »² se sont développées, avec la reconnaissance du handicap par l'État et ont prospéré regroupant aujourd'hui au plan juridique des milliers de personnes et au plan opérationnel un ensemble de petits établissements réparti sur des territoires allant de la ville, au département ou à la région.

Elles sont devenues aujourd'hui de grandes associations-gestionnaires chargées de porter les revendications des parents adhérents mais également de répondre aux contraintes posées par la gestion de petits établissements répartis sur le territoire départemental, régional ou national et comprenant plusieurs milliers de salariés.

¹ « *De quelque côté que les familles se tournassent, elles n'éprouvaient que déboires, désespérance, et finissaient par se replier sur elles-mêmes, souvent en cachant l'enfant déficient autant qu'elles le pouvaient, parfois en le séquestrant* ». Président-fondateur de l'Adapei du Rhône, première association de parents d'enfants déficients mentaux.

² Jean-Pierre Claveranne, "Grandes associations : un siège à réinventer," *Juris associations*, 2007, n° 356, p. 21-24.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir combien et comment les colloques, les séminaires et les articles sur la question de la gouvernance des associations-gestionnaires du secteur médico-social se sont considérablement accrus ces dix dernières années³.

Ces réflexions sont devenues centrales pour toutes les grandes associations du secteur du handicap⁴. La focalisation autour de ce concept peut donner l'illusion qu'elles fonctionnaient autrefois sans système de gouvernance ou même sans être gouvernées. Notre thèse a pour ambition de combler un manque dans la connaissance de ces associations en confrontant le concept de gouvernance à l'histoire du secteur du handicap.

Le concept de gouvernance : origine, définition et fondements

L'origine latine du mot gouvernance provient de *gubernaclum* qui signifie le gouvernail c'est-à-dire l'outil qui permet de diriger un navire. Dans cette acception, la gouvernance implique l'utilisation d'outils permettant de tenir une direction.

La gouvernance d'une organisation se caractérise par la mise en place d'outils et d'instruments qui, en l'état, peuvent être des instances de décision ou de contrôle de la mise en œuvre de ces décisions. Cette origine conduit le chercheur à identifier, décrire et comprendre ces outils et leurs usages. Ces outils font irrémédiablement partie « *des mécanismes* » mentionnés par Charreaux⁵ comme ayant une influence sur les comportements des dirigeants. Ils servent à diriger et à conduire les affaires, ils donnent une orientation à l'organisation en même temps qu'ils permettent de contrôler le comportement des membres de l'organisation.

La deuxième notion que charrie le terme de gouvernance est celle de *gouverne* qui désigne la règle de conduite que l'on s'est fixée. Dès lors, la gouvernance implique un rôle de stratège qui doit fixer le cap et montrer la voie à suivre aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation. De plus, le terme de *gouverne* contient également l'idée que le dirigeant est en capacité d'adapter ses règles de conduite à l'environnement et à ses impondérables. La prise en compte de variables externes constitue un autre type de mécanismes évoqués par Charreaux et pesant sur l'action des dirigeants.

Enfin, le terme de gouvernance est proche de celui de gouvernement qui désigne à la fois l'action et la manière de diriger. L'art du gouvernement réside avant tout dans la capacité à exercer une autorité que ce soit au travers de prises de décision ou de la façon d'en contrôler son exécution.

Cependant la gouvernance ne se résume pas au seul gouvernement. Elle s'intéresse aux formes de contrôle entre des institutions, des organisations, des personnes et elle cherche à déterminer ce qui oriente les comportements d'un ensemble d'acteurs. Parmi ces formes de contrôle, la plus formelle est la structure hiérarchique.

Le terme de gouvernance dépasse donc la simple question de la structure organisationnelle en s'intéressant à ses dispositifs institutionnels, relationnels et comportementaux qui sont inhérents à cette structure et qui lui permettent de fonctionner. Pour R. Pérez la gouvernance constitue le « *management du management* »⁶.

³ Par exemple, l'université de printemps des administrateurs Fehap (Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privée non lucratifs) avait pour thème les pratiques de gouvernance - 2 avril 2014 - Maison du Conservatoire National des Arts et Métiers.

⁴ CPCA, "Gouvernance : se conformer ou inventer?," *La vie associative : le magazine de la conférence permanente des coordinations associatives*, 2012, n° 17, p. 60.

⁵ Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006.

⁶ Roland Pérez, *La Gouvernance de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.

Pour cet auteur, la gouvernance se donne à voir dans tous les systèmes où il existe une dissociation entre les parties qui détiennent des droits sur une organisation et les mandataires sociaux en charge de mener les opérations de ladite organisation. Elle s'applique dès que la relation de pouvoir entre au moins deux parties-prenantes n'est plus naturalisée⁷ ; c'est-à-dire qu'elle ne se réduit pas au lien de subordination défini par les contrats juridiques ou par la reconnaissance de l'autorité d'une des parties-prenantes sur la seconde.

Le concept de gouvernance est indissociable de l'entreprise et finalement les réflexions sur le rôle et la fonction de la gouvernance émergent en même temps qu'un modèle d'organisation : celui de la « grande entreprise managériale » décrite par Berle et Means⁸ et Chandler⁹.

Berle et Means et Chandler distinguent la grande entreprise managériale de « l'entreprise entrepreneuriale » où l'administration de l'entreprise est assumée directement par son propriétaire qui est généralement son fondateur ou l'un de ses héritiers. Pour Chandler, ces grandes entreprises managériales se caractérisent par le fait que l'administration est laissée à des salariés, techniciens du management, qui ne possèdent aucune action et ne peuvent revendiquer des droits de propriété. Cette dissociation des droits redéfinit les sources du pouvoir et la légitimité des dirigeants à l'exercer ; elle incite à s'interroger sur les dispositifs qui permettent de rebattre les cartes du pouvoir à la tête de l'organisation. Pour Marchenay¹⁰, les fondements de la gouvernance managériale dans les grandes entreprises se caractérisent par :

- un gouvernement en principe élaboré par les représentants des actionnaires qui déterminent la politique générale de l'entreprise ;
- une gouverne, assurée en fait et en droit par les managers sous la direction *Chief Executif Officer* et chargée de mettre en œuvre les orientations générales de l'entreprise ;
- un gouvernail constitué de l'ensemble des outils de management mis à la disposition des membres de l'organisation et qui repose le plus souvent sur une rationalité procédurale visant à optimalité.

Comme nous l'avons vu, le concept de gouvernance est riche et même polysémique. En ce qui nous concerne nous avons retenu deux définitions de la gouvernance très voisines mais qui se complètent.

Pérez définit la gouvernance comme :

« un dispositif impliquant à la fois des institutions, des relations, des règles, des comportements... c'est-à-dire bien plus que la seule structure que constitue le gouvernement. »¹¹

⁷ Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," in Albert David, Armand Hatchuel and Romain Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des Sciences de Gestion*, 2008th ed., Paris, Vuibert, 2000, p. 1-34.

⁸ Adolf Berle and Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Harcourt, Brace and World, 1932 ; Jean Magnan de Bornier, "Propriété et contrôle dans la grande entreprise : une relecture de Berle et Means," *Revue économique*, 1987, vol. 38, n° 6, p. 1171-1190.

⁹ Alfred D. Chandler, *Stratégie et structure de l'entreprise*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1972 ; Alfred D. Chandler, *La Main visible des managers*, Paris, Economica, 1988.

¹⁰ Michel Marchesnay, "Gouvernance et performance des organisations," *Innovations*, 2011, vol. 36, n° 3, p. 131 -145.

¹¹ Roland Pérez, *La gouvernance de l'entreprise*, op. cit., p. 5.

Charreaux quant à lui considère que la gouvernance est :

« l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui 'gouvernent' leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire »¹².

Ces définitions permettent de concevoir la gouvernance comme un concept analytique capable d'être appliqué à tous les types d'organisation humaine et ainsi de mettre en perspective les différentes thèses concernant les phénomènes de gouvernance.

Gouvernance des entreprises et équilibre des pouvoirs

Il est possible de dégager deux thèses concernant l'équilibre des pouvoirs au sein de la gouvernance des entreprises.

La première dénonce la mainmise du pouvoir managérial sur l'entreprise. Cette montée en puissance des managers par la diffusion des outils de management brouille la lisibilité des choix de politique générale au profit de solutions technocratiques nuisant à l'innovation et poussant au court-termisme¹³. Dans cette perspective, l'excès d'autonomie des managers leur permet de s'appropriier les décisions concernant les grandes orientations de l'entreprise¹⁴. Cette critique de la prise de pouvoir des outils de management sur le pouvoir politique porte sur l'entreprise privée mais également sur le secteur public¹⁵ et sur le secteur associatif¹⁶.

La seconde thèse émerge en réaction à la précédente. Elle repose sur l'observation de la financiarisation de l'économie et la montée en puissance du contrôle des actionnaires sur le gouvernement de l'entreprise¹⁷. La théorie de la *corporate governance* décrit ce renforcement du pouvoir actionnarial et préconise des mécanismes de sanctions et d'incitations afin de discipliner les managers¹⁸.

La gouvernance d'entreprise peut donc être décrite comme l'analyse des mécanismes influant sur la lutte entre le pouvoir actionnarial et managérial pour le contrôle du gouvernement de l'entreprise. D'une manière plus générale, elle pose la question des mécanismes qui encadrent les relations de pouvoir dans une organisation. L'étude de ces mécanismes qui peuvent être d'ordre institutionnel, relationnel, réglementaire ou comportemental implique de définir ce que

¹² Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, op. cit.

¹³ Michel Marchesnay, "Gouvernance et performance des organisations," op. cit.

¹⁴ John K. Galbraith, *Le Nouvel état industriel*, Paris, Gallimard, NRF, Bibliothèque des Sciences Humaines, 1968.

¹⁵ Albert Ogien, *L'Esprit gestionnaire*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1995 ; Albert Ogien, "La gouvernance, ou le mépris du politique," *Cités*, 2008, vol. 4, n° 32, p. 137–156 ; Jean-Pierre Claveranne, Michel Marchesnay, and Roland Pérez, "Gouvernance et management : un pont trop loin?," in Claude Simon, Christian Hoarau and Jean-Louis Malo (dir.), *Comptabilité, contrôle et société. Mélanges en l'honneur du professeur Alain Burlaud*, Paris, Foucher - LMD collection Expertise comptable, 2011, p. 416.

¹⁶ Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," in Christian Hoarau and Jean-Louis Laville (dir.), *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 113–129.

¹⁷ Sophie L'Hélias, *Le Retour de l'actionnaire: Pratiques du corporate governance en France, aux États-Unis, et en Grande-Bretagne*, Paris, Gualino, 1997 ; André Tunc, "Le gouvernement des sociétés anonymes au Royaume-Uni: le rapport du Comité Hampel," *Revue internationale de droit comparé*, 1998, vol. 50, n° 3, p. 912–923 ; André Tunc, "Le gouvernement des sociétés anonymes. Le mouvement de réforme aux États-Unis et au Royaume Uni," *Revue internationale de droit comparé*, 1994, vol. 46, n° 1, p. 59–72 ; Jean-Marie Thiveaud, "De la gouvernance des grandes sociétés : Un incessant différend dans l'espace et le temps," *Revue d'économie financière*, 1994, n° 31, p. 243–276.

¹⁸ Armand Hatchuel and Blanche Segrestin, *Refonder l'entreprise*, Paris, Seuil, 2012.

l'on entend par pouvoir. Pour cela nous nous référerons à la définition qu'en donne M. Weber. Pour ce dernier, une relation de pouvoir s'observe lorsqu'un individu accomplit (ou s'abstient d'accomplir) conformément à la volonté d'un autre individu, une action qu'il n'aurait pas accomplie (ou aurait accomplie) spontanément¹⁹.

On observe chez Weber, deux grandes formes de relation de pouvoir. Le pouvoir d'injonction qui repose sur la coercition et la contrainte et le pouvoir d'influence qui repose sur le consentement des personnes gouvernées. Dans son analyse du pouvoir, Weber décrit trois types de légitimité, qui permettent l'exercice du pouvoir. Pour que ces dernières soient effectives, il faut qu'elles soient reconnues et admises par les gouvernés :

- la première est la légitimité charismatique qui repose sur la reconnaissance des qualités exceptionnelles du chef ;
- la deuxième est la légitimité traditionnelle qui repose sur des règles coutumières et correspond à la figure du roi d'ancien régime ;
- la troisième est la légitimité légale (ou rationnelle) qui repose sur les compétences et la validité du statut et que l'on observe dans les organisations bureaucratiques des États modernes.

Si l'on s'en réfère à Charreaux, la grille de lecture wébérienne peut s'appliquer à l'analyse de la gouvernance. En effet, pour cet auteur, la gouvernance implique de rendre compte de ce qui « gouverne » le comportement des dirigeants. La gouvernance engage à décrire dans un premier temps les configurations de relations de pouvoir et dans un second temps à identifier et décrire les mécanismes qui les produisent et participent à les transformer et à les encadrer.

Le champ de la thèse : les associations-gestionnaires du secteur du handicap

Notre thèse a pour ambition de rendre compte historiquement de la genèse et de la transformation de la gouvernance des grandes associations-gestionnaires du secteur du handicap. Elle analysera les relations de pouvoir qui les traversent et les ont traversées et par-là s'intéressera à la construction d'un mode de gouvernance managériale.

Le secteur du handicap est à ce titre particulièrement intéressant puisque son histoire et son développement sont contemporains, il prend son essor à la fin des années 1950 et les grandes associations se développent à partir des années 1990. Dans cette période très brève nous allons observer les luttes des différentes parties prenantes pour leur contrôle et décrire les mécanismes qui les expliquent.

On peut donner un aperçu rapide de ces luttes et conflits tels qu'ils se posent avant la création d'un secteur structuré de prise en charge du handicap.

Des groupes de parents d'enfants déficients mentaux mobilisent l'opinion publique au début des années 1950 autour de la détresse parentale provoquée par la naissance d'un enfant déficient mental. Ces enfants qui ne peuvent être scolarisés n'ont nulle part où être pris en charge. Ils sont souvent cachés et cloîtrés dans leur famille ou enfermés dans des asiles psychiatriques.

L'émoi provoqué dans l'opinion publique²⁰ par la mobilisation parentale autour de ces enfants exclus des principes de la solidarité nationale conduit l'État à proposer une réponse à cette question sociale. Cependant, tout est à inventer car il n'existe ni professionnels dédiés à la prise en charge de la déficience mentale, ni dispositifs de repérage des enfants, ni structures d'accueil.

¹⁹ Max Weber, *Économie et société (2) : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, 2003 éd., Paris, Press Pocket, 1922.

²⁰ Jean-Marie Domenach (dir.), "Numéro spécial : l'enfance inadaptée," *Esprit*, 1965, vol. 11.

Avec l'aide de l'expertise de pédopsychiatres, ces groupes de parents créent des associations informelles et formelles, et conçoivent comme solution une prise en charge en établissement dont l'objectif est la rééducation des enfants.

Les associations ouvrent alors les premiers instituts pour enfants déficients financés par l'État mais gérés par les associations. Rapidement, l'État institutionnalise ce système de délégation aux associations-gestionnaires, lesquelles sont chargées de sélectionner les enfants, de former des équipes de professionnels compétents et de gérer les établissements.

Dans ces années d'émergence, les préoccupations des pouvoirs publics sont de deux ordres :

- ils souhaitent d'une part, proposer une solution de prise en charge à chaque enfant ; malgré une croissance exponentielle de la demande, les budgets alloués sont dérisoires par rapport au budget public global dans une économie en pleine croissance ;
- les pouvoirs publics créent d'autre part des administrations dont la mission est de soutenir activement le rythme de création d'établissements et de contrôler avant tout les qualités des prises en charge.

Dans ce premier temps qui est qualifié « d'âge d'or », l'efficacité est le mot d'ordre. Il s'agit avant tout de résoudre la question sociale de ce qui ne s'appelle pas encore le handicap mais « *l'enfance inadaptée* »²¹.

À partir de la fin des années 1980, succède une période tournée vers l'efficacité de ce dispositif de délégation. Les pouvoirs publics se focalisent sur la bonne utilisation des ressources publiques, sur la bonne coordination entre les associations, l'adéquation des types de prises en charge avec les déficiences des enfants. Du côté du secteur associatif, se posent les questions du recrutement des bénévoles-dirigeants d'associations employant plusieurs centaines de salariés, de la structuration du management et de la baisse de la mobilisation autour de la dimension revendicatrice.

Avec l'essor de ce temps de l'efficacité, les associations prennent conscience des prérogatives qu'implique le statut d'association-gestionnaire.

Ces dernières ont la particularité d'être des « entreprises-associatives »²² qui articulent un dispositif associatif et un dispositif salarié. Dès lors, comment approcher théoriquement ces objets que d'aucuns qualifient « *d'hybrides* »²³, portant simultanément une dimension politique de revendication et une dimension économique de gestion d'équipements ?

Nous considérons avec Hatchuel qu'il ne faut pas réduire « *l'action collective finalisée* », qui constitue l'objet des sciences de gestion, à l'analyse du statut juridique et aux doctrines qui la sous-tendent. En somme, les aspects juridiques constituent le décor mais ce qui intéresse le gestionnaire est l'analyse des acteurs et de leurs actions aux prises avec ce décor. Dans cette logique, nous n'opposons pas *a priori* les associations-gestionnaires aux entreprises lucratives mais nous rendrons compte des « *métaphysiques de l'action* » attachées à ces idéaux-types.

²¹ Paule Mezeix, "L'école primaire devant le problème de l'enfance inadaptée," *Cahiers de pédagogie moderne*, 1951.

²² Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," *Revue Française de Sociologie*, 1992, vol. 3, n° 33, p. 365-390.

²³ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Sociologie, Paris, Erès, 2008.

La problématique de la thèse

Deux partis-pris de recherche sous-tendent ce travail.

Au contraire du sens commun et d'une certaine littérature, qui opposent association et entreprise, le premier parti-pris est de prendre le contre-pied de ce point de vue. Il a pour ambition de montrer que paradoxalement les théories de la gouvernance d'entreprise sont davantage capables de rendre compte du fait associatif que les théories qui sont traditionnellement dédiées à l'étude des associations.

Le second parti pris consiste à rendre compte de la genèse et de la stabilisation de la gouvernance des grandes associations-gestionnaires dans le secteur du handicap. Nous interrogerons le concept de gouvernance à partir d'une approche sociohistorique centrée sur les monographies de deux grandes associations-gestionnaires considérées dans le secteur comme des idéaux types.

Concernant les deux corpus théoriques présentés ci-dessous nous nous positionnons de la manière suivante.

Concernant, les théories de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) nous mettrons la thèse de la managérialisation à l'épreuve d'une analyse historique de la gouvernance des associations-gestionnaires du secteur du handicap. Pour cela, nous retiendrons des théories disciplinaires que la relation entre les créanciers et les dirigeants est déterminante pour comprendre un système de gouvernance. Par définition²⁴, la particularité des associations est de dissocier la légitimité du dirigeant et l'apport des ressources financières. Cependant, les ressources financières de l'État sont indispensables au fonctionnement des associations-gestionnaires puisqu'elles représentent presque l'intégralité de leur budget. Dès lors, l'analyse du système de gouvernance des associations-gestionnaires ne peut s'effectuer sans intégrer l'État en tant que partie-prenante constitutive de la gouvernance associative. Il s'agira de prendre en compte deux éléments le concernant. D'une part nous examinerons les évolutions des politiques sociales concernant le handicap et d'autre part nous prendrons en compte ses réformes structurelles qui ont impacté le secteur sanitaire et médico-social dans son ensemble.

La caractéristique de la gouvernance associative étant que la création de valeur est avant tout d'ordre cognitive puisqu'elle cherche à atteindre un idéal de société, nous inscrirons nos analyses dans le cadre des théories cognitives de la gouvernance. Pour cela, nous rendrons compte des débats cognitifs qui déterminent les stratégies associatives et structurent l'articulation entre les dispositifs salarié et bénévole. Cette dimension cognitive sera prise en compte en ce qui concerne nos deux études de cas mais également par l'étude des perceptions des pouvoirs publics et des autres associations-gestionnaires du secteur.

Les théories de la gouvernance prennent la forme de prescriptions qui déterminent des rapports de force entre des groupes d'acteurs et postulent de la finalité de l'action collective. Dès lors, la démarche de recherche sur la gouvernance tend fréquemment à évaluer la conformité entre les données de terrain et les prescriptions théoriques. Les conclusions de ces recherches aboutissent fréquemment à des recommandations censées pallier les manquements identifiés sur le terrain ou dans la théorie²⁵. L'objectif de ces recherches est de rendre compte de l'efficacité d'un système de gouvernance sans se préoccuper de sa genèse.

²⁴ Selon l'article premier de la loi du 1er juillet 1901 « *L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ».

²⁵ Peter Wirtz, *Les Meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.

La problématique de ce travail de thèse cherchera à enrichir et à compléter le corpus théorique de la gouvernance d'entreprise en rendant compte de la genèse et de la stabilisation du système de gouvernance associatif.

Nous nous focaliserons sur l'étude des rapports de force entre les personnes susceptibles de prendre les décisions stratégiques. À ce titre, les théories de la gouvernance identifient deux mécanismes susceptibles de peser sur ces relations : les mécanismes spontanés (ou non-intentionnels) qui relèvent de processus institutionnels propres à un champ organisationnel et les mécanismes intentionnels qui étudient l'impact des normes, règles et règlements sur les comportements dirigeants.

Dans le cas des associations-gestionnaires, le rapport de force structurant le système de gouvernance se trouve dans un binôme composé de dirigeants-bénévoles et de dirigeants-salariés, qui contrairement à ce qu'annoncent les théories de la gouvernance associative ne se réduit pas au contrôle *a priori* des dirigeants-bénévoles sur les dirigeants-salariés.

Nous posons alors qu'un système de gouvernance comprend trois dimensions :

- premièrement, la compréhension du rapport de force ne peut faire l'économie de la prise en compte des autres parties-prenantes du système : à savoir les pouvoirs publics dans la mesure où ils autorisent et ils financent l'ouverture des établissements, les usagers et leur famille qui adhèrent aux associations, et les autres associations-gestionnaires dont chacune défend des valeurs et déploie une offre d'équipement ;
- deuxièmement, un système de gouvernance délimite l'espace discrétionnaire entre les parties-prenantes. Cette dimension, corollaire de la précédente proposition, implique que l'espace discrétionnaire ne peut être défini de manière *a priori* et formel mais qu'il dépend des rapports de force inhérents au système de gouvernance observé ;
- enfin, la troisième dimension pose la question de l'aspect prescriptif de la notion de gouvernance. Comment la notion de « bonne gouvernance » est-elle définie dans le champ du handicap ? Comment émerge-t-il une définition légitime de cette bonne gouvernance ? Et comment ces principes de bonne gouvernance sont-ils adoptés par les associations-gestionnaires ?

Le corpus théorique mobilisé dans la thèse

Pour ce faire, nous nous appuyerons sur la présentation de deux corpus théoriques traitant de la gouvernance : le premier est celui de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) qui traite spécifiquement des associations. Le second est celui plus orthodoxe de la *corporate governance* qui s'intéresse en priorité à l'entreprise.

Les théories de l'ESS considèrent l'association comme un contre-modèle à l'entreprise. Elles défendent deux thèses complémentaires qui analysent d'une part un processus de « marchandisation du social »²⁶ et d'autre part un processus de « managérialisation des associations ».²⁷ Ce courant théorique alimente un ensemble de discours dénonçant les logiques économiques car ces dernières détruisent les spécificités altruistes de l'action associative. En conclusion, les auteurs de ce courant militent pour le développement d'une économie plurielle²⁸

²⁶ Jean-Louis Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Paris, Erès, 2005 ; Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète marchandisation*, Paris, La Découverte, 2007.

²⁷ Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," *op. cit.*

²⁸ Jean-Louis Laville, "Pour une économie plurielle," *Alternatives économiques*, 1998, vol. 159, n° 2, p. 1-7 ; Guy Aznar, Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Jacques Robin, and Roger Sue, *Vers une économie plurielle : une travail, une activité un revenu pour tous*, Paris, Syros, 1997.

qui implique de développer des modes de management²⁹ et de gouvernance³⁰ alternatifs à ceux de l'économie de marché en lien avec les acteurs associatifs.

Les théories de la *corporate governance* agrègent un ensemble de théories qui interrogent la délimitation des espaces discrétionnaires des dirigeants en vue d'optimiser la création de valeur d'une organisation. Deux grandes approches composent ce courant. Dans leur version actionnariale, elles étudient les systèmes de sanction et d'incitation permettant aux actionnaires de s'assurer que le comportement des dirigeants est conforme à leurs objectifs de création de profit. Dans leur version partenariale, elles ne restreignent plus l'étude des seules relations entre créanciers et dirigeants mais élargissent l'analyse aux parties-prenantes dont l'action est susceptible de peser sur la production de la valeur. La seconde approche dite cognitive réfute la réduction de la gouvernance à un système d'incitation et de sanction. Cette approche considère que les choix stratégiques et la délimitation des espaces discrétionnaires dépendent de la perception de l'environnement et de l'intensité des débats cognitifs entre les parties-prenantes.

La méthode

Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons choisi de réaliser des monographies historiques de deux des plus grandes associations-gestionnaires de la région Rhône-Alpes.

La première monographie concerne l'Association Départementale des Parents et Amis de personnes Handicapées Mentales (l'Adapei) du Rhône, une association de parents créée en 1948 par des parents d'enfants déficients mentaux. Cette association gère aujourd'hui une soixantaine d'établissements pour un budget consolidé de 100 millions d'euros et emploie près de 1 600 professionnels. La seconde association, l'Œuvre des Villages d'Enfants (l'OVE) est de taille comparable. Elle compte 63 établissements pour un budget d'environ 80 millions d'euros et emploie 1400 professionnels.

Les deux monographies historiques ont été réalisées grâce à un travail de traitement exhaustif de l'ensemble des archives se focalisant en priorité sur l'analyse des procès-verbaux des réunions des instances dirigeantes principalement des conseils d'administration et de bureaux. Ce travail d'archives a été complété par une soixantaine d'entretiens semi-directifs avec les membres dirigeants des associations (administrateurs, directeurs généraux, membres des services centraux, directeurs d'établissement). Une seconde campagne d'entretiens a été réalisée et centrée spécifiquement sur les membres des pouvoirs publics ainsi que les dirigeants d'autres associations-gestionnaires de la région.

Le plan de la thèse

La thèse s'articule en cinq parties :

- dans la première partie nous présenterons les grands éléments de contexte concernant le secteur du handicap ;
- dans la deuxième partie, nous présenterons les deux corpus théoriques à partir desquels repose notre réflexion sur la gouvernance ;

²⁹ CPCA, "Gouvernance : se conformer ou inventer?," *op. cit.* ; Jean-Louis Laville, "L'Économie Sociale et Solidaire : contre le productivisme ?," *Projet*, 2011, vol. 324 - 325, n° 5, p. 98.

³⁰ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, *op. cit.* ; Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," in Christian Hoarau and Jean-Louis Laville (dir.), *La gouvernance des associations : Économie, sociologie, gestion*, Paris, Eres, 2008, p. 245-270.

- dans la troisième partie, nous présenterons la méthode de recherche sociohistorique que nous avons mise en œuvre dans ce travail ;
- dans la quatrième partie, nous présenterons comment le premier modèle de gouvernance du secteur permet l'essor du modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire du secteur du handicap ;
- enfin, dans une dernière partie nous décrirons comment l'émergence d'une gouvernance managériale permet la stabilisation de ce modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire.

Partie liminaire : naissance et régulation du secteur du handicap

Afin de familiariser le lecteur avec le secteur du handicap, nous allons présenter des éléments de contexte. Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'origine du secteur et nous expliquerons en quoi il constitue une alliance originale entre l'État et des organisations privées à but non-lucratif (**section 1**). Dans un deuxième temps, nous présenterons les évolutions législatives qui définissent la gouvernance du secteur médico-social (**section 2**). Dans un troisième temps, nous présenterons l'importance économique des associations gestionnaires (**section 3**).

1. De l'enfance à problème à l'enfance inadaptée : les origines du secteur du handicap

La prise en charge du handicap a toutes les caractéristiques d'une mission de service publique : la création effective du secteur du handicap a lieu en plein essor de l'État-providence en Europe qui met en place une politique systématique de redistribution. Pourtant ce secteur ne s'institutionnalise pas par la création d'un service public dédié à l'enfance inadaptée mais par la mise en place d'un compromis original entre des opérateurs associatifs et les pouvoirs publics.

Dans un premier temps, nous présenterons la manière dont se pose le problème de l'enfance dite « anormale » (**section 1.1**). Dans un deuxième temps, nous montrerons que les premières règles du secteur du handicap sont élaborées sous le régime de Vichy (**section 1.2**). Dans un troisième temps, nous montrerons que la pédopsychiatrie permet de produire un ensemble homogène de désignations à de multiples problèmes concernant l'enfance (**section 1.3**).

1.1. L'enfance à problème et la balkanisation des réponses

L'émergence d'un secteur dédié à ce que l'on nomme dans les années 1950 « l'enfance inadaptée » est la conséquence d'un processus historique d'unification d'un ensemble de problèmes épars autour de « *l'enfance en danger moral* »³¹ qui rassemble les enfants délinquants, les enfants sans famille ou encore les enfants déficients mentaux.

À la fin de la Troisième République (1940), la prise en charge des enfants exclus des instances de socialisation primaire comme l'école ou la famille, relève principalement de l'initiative privée³². Malgré quelques tentatives d'intervention de l'État, la prise en charge de ces enfants est assurée

³¹ Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1980.

³² Francine Muel-Dreyfus, "L'initiative privée : le 'terrain' de l'éducation spécialisée," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, vol. 32, n° 1, p. 15-49.

par des institutions privées qui s'inscrivent dans un jeu complexe d'alliances, d'oppositions et de rivalités concernant leurs prérogatives ou leur autonomie respectives³³.

Avant la Seconde Guerre mondiale, le secteur privé rassemble principalement des institutions religieuses qui, avec peu de moyens, accueillent des enfants dans des orphelinats, des refuges ou encore des centres d'apprentissage. Ces institutions, dont la morale religieuse imprègne fortement les prises en charge, sont généralement opposées à l'État et ce, d'autant plus après l'arrivée au pouvoir du front populaire.

En marge de ces institutions privées, on trouve des « *classes de perfectionnement* » instituées par la loi de 1909 et placées sous la tutelle du ministère de l'instruction publique. Elles sont censées accueillir les enfants « *débiles légers* » ayant un QI compris entre 50 et 70 afin de leur dispenser une instruction spécialisée³⁴. Cependant, la volonté politique de développer l'ouverture de telles classes a toujours été très timide et leur nombre est restreint³⁵.

L'administration pénitentiaire, quant à elle, comprend des maisons de correction ou des maisons d'éducation surveillée qui prennent en charge l'enfance délinquante. Ces dernières sont désignées sous le terme de « *bagnes d'enfants* »³⁶ et font régulièrement l'objet de campagnes de presse qui dénoncent leur vétusté. Enfin, dans les années 1930, le jeune ministère de la Santé³⁷ a créé quelques instituts médico-pédagogiques (IMP) qu'il a installés dans les enceintes des « *asiles d'aliénés* »³⁸.

Malgré l'hétérogénéité de ces initiatives, il n'existe aucune structure de coordination, aucun service d'État dédié au contrôle des établissements, aucune politique sociale globale. Autrement dit, s'il existe des établissements pour prendre en charge « *l'enfance à problème* », il n'y a aucune doctrine homogène harmonisant et rationalisant cette prise en charge :

« *ces enfants ne constituent pas un ensemble définissable susceptible d'être désigné par un terme unique pouvant induire l'idée qu'ils ont entre eux quelque chose de commun* »³⁹.

³³ Michel Chauvière, "Pour une sociologie du travail social : le secteur de l'enfance inadaptée, la profession d'éducateur (1940-1950)" Université Paris X - Nanterre, 1978 ; Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, op. cit.

³⁴ Patrice Pinell and Markos Zafiroopoulos, "La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, vol. 24, n° 1, p. 23-49 ; Markos Zafiroopoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine*, Payot., Paris, Payot, 1981 ; Francine Muel-Dreyfus, "L'école obligatoire et l'invention de l'enfance anormale," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1975, vol. 1, n° 1, p. 60-74.

³⁵ Paule Mezeix, "L'école primaire devant le problème de l'enfance inadaptée," op. cit. ; Jean Petit, "Les enfants et les adolescents inadaptés," *Cahiers de pédagogie moderne*, 1966, n° 32 ; Georges Mauco, "L'inadaptation scolaire et sociale et ses remèdes," *Cahiers de pédagogie moderne*, 1961.

³⁶ Jacques Bourquin, "De la correction à l'éducation. Aniane, une institution pour mineurs," *Rhei - revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»*, 2007, p. 219-258.

³⁷ Le ministère de la Santé publique est créé par la loi du 4 avril 1930. Il reprend les prérogatives du ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale qui existait depuis 13 juillet 1920 et qui avait été créé par le regroupement de deux directions administratives, celle de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publique qui dépendait du ministère de l'Intérieur et celle de la direction de la Prévoyance sociale rattachée au ministère du travail. Voir Bernard Marrot, *L'Administration de la santé en France*, Paris, L'Harmattan, 1995.

³⁸ Marie Bienne, « « Les enfants terribles ». La psychiatrie infantile au secours de la famille : la consultation du professeur Georges Heuyer en 1950 », *Revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»*, 2004, vol. 6, p. 69-91.

³⁹ Christian Rossignol, "Inadaptation, handicap, invalidation ? : Histoire et étude critique des notions, de la terminologie et des pratiques dans le champ professionnel de l'Éducation spéciale", Université de Strasbourg, 1999, p. 17.

Ils sont désignés par une multitude d'expressions telles que « *enfance malheureuse* », « *en danger moral* », « *anormale* », « *déficiente* », « *délinquante* », « *débile* » dont chacune porte une conception moralisante.

1.2. Les balbutiements de l'unification

L'unification de cette myriade d'opérateurs en un secteur de prise en charge spécifique a lieu sous le régime de Vichy. Il se caractérise par l'institutionnalisation de configurations organisationnelles au niveau local qui marginalisent les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice au profit du ministère de la Santé.

Le secteur prend alors la forme d'une délégation de service public aux acteurs associatifs déjà en place. Pour Chauvière l'origine du secteur de l'enfance inadaptée se déroule en deux étapes. D'une part, cette origine remonte à la politique sociale soutenue par le gouvernement Laval et le régime de Vichy lors de la période 1942-1944 (première étape). D'autre part, la Libération entérine et institutionnalise cette structure (seconde étape) :

« La thèse [est] qu'un secteur innovant de diagnostic et de traitement socio-éducatif des enfants difficiles, hors de l'École de la République, trouve les conditions institutionnelles et cognitives les plus favorables à sa mise en œuvre durant les « années noires ». [...] À la Libération [...], cette [...] construction perdure en s'adaptant plus formellement que substantiellement »⁴⁰.

La première étape débute en 1940, la désorganisation que la guerre occasionne, fait de « *l'enfance en danger* » ou de l'enfance délinquante une question sociale primordiale à résoudre pour le régime de Vichy. D'autant plus, que l'ordre et la famille sont des valeurs centrales de « l'État français » et que la question de l'encadrement de la jeunesse constitue un axe majeur de la politique de redressement de la France. Afin de déployer une politique régionale de prise en charge des enfants, l'État décide de créer dans chaque région française des associations dont le rôle est de coordonner l'accueil des enfants par les œuvres privées.

Créées en 1943 dans chaque région française, les Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ARSEA) :

« se voi[ent] confier un rôle déterminant dans le financement des organismes privés, souvent confessionnels, et des institutions parapubliques qui exist [ent] déjà puisque seuls ceux qui leur étaient affiliés pouvaient bénéficier de subventions »⁴¹.

De plus, les ARSEA apportent aux œuvres affiliées leur appui technique et financier ; elles leur transmettent les directives ministérielles et veillent à leur application.

Ce compromis institutionnel permet, d'une part de s'appuyer sur les œuvres existantes et ce d'autant plus qu'il y a une proximité idéologique entre le paternalisme pétainiste et les œuvres privées confessionnelles. D'autre part, il permet, par l'intermédiaire des ARSEA, de neutraliser les luttes entre les ministères :

« [les enfants inadaptés] sont revendiqués en France par au moins trois ministères. L'Éducation surveillée (ministère de la Justice) a fait depuis longtemps de la délinquance sa principale raison d'exister ; l'Éducation spéciale (ministère de l'Éducation) lotit de son côté les formes rattrapables de l'inadaptation à l'École [...] et c'est à l'Action sociale

⁴⁰ Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, op. cit., p. II.

⁴¹ Jacqueline Roca, "La structuration du champ de l'enfance et de l'adolescence inadaptées et handicapées depuis 1943 : l'exemple de Marseille," *Le Mouvement social*, 2004, vol. 209, n° 209, p. 25-51, p. 27.

(ministère de la Santé) qu'il revient d'être depuis de longues années la tutelle principale du secteur privé en cette matière »⁴².

Pour ce faire, les conseils d'administration des ARSEA comprennent des représentants des ministères de la Justice et de la Santé et des représentants des œuvres privées ; pour des raisons idéologiques les représentants de l'Éducation nationale en sont exclus⁴³. Les ARSEA constituent un compromis original mi-privé, mi-public dont les prérogatives sont simultanément celle d'une tutelle et celle d'un organisme gestionnaire d'établissements⁴⁴.

Le ministère de la Santé affirme rapidement sa prédominance et la neuropsychiatrie infantile s'impose comme un paradigme unificateur permettant de catégoriser l'ensemble des troubles dont souffre cette jeunesse anormale et de proposer un système de dépistage et de traitement.

En 1943, parallèlement à la création des ARSEA, est constitué un conseil technique national composé majoritairement de médecins et dont les travaux aboutissent à l'élaboration « *d'une doctrine de la rééducation* ». Cette doctrine consacre les apports technique et conceptuel de la psychiatrie-infantile notamment par le truchement d'une vaste consultation d'experts à caractère national. Dans cet esprit, le conseil réalise, sous la direction du Dr Heuyer, un travail de description et de classification des troubles au travers d'une nouvelle nomenclature⁴⁵.

La finalité du conseil technique est d'inscrire l'hégémonie technique et idéologique de la neuropsychiatrie infantile dans le champ de l'enfance déficiente en danger moral, et par extension délinquante. Cette médicalisation⁴⁶ du problème de l'enfance déficiente se fait à l'encontre des conceptions traditionnelles de la Justice et de l'Éducation nationale comme en témoigne ce verbatim d'un membre de ce conseil rapporté par Chauvière :

« Si tous sont d'accord qu'il faut une élévation morale, intellectuelle et physique de la jeunesse, le Dr Lafon ajoute avec prémonition qu'il s'agit non plus du triage grossier des moralistes ou des criminologistes, mais bien l'observation fine et surtout la classification comme organisateur de l'éducation adaptée, c'est-à-dire la rééducation »⁴⁷.

⁴² Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, op. cit.

⁴³ Voir Chauvière : « *Tout dans l'idéal laïc est contraire à l'esprit de la Révolution nationale du maréchal [...] dès 1940, la répression est partiellement forte contre l'école publique et les institutions para-scolaires nées pendant la seconde moitié de la 3^{ème} République* ». L'auteur rappelle également qu'en juillet 1940 une loi permet de révoquer tout fonctionnaire qui paraît être un « *élément de désordre, un politicien invétéré ou un incapable* » Ibid., p. 29.

⁴⁴ Jean-Pierre Claveranne, Magali Robelet, David Piovesan, Benoit Cret, Guillaume Jaubert, and Nicolas Guilhot, *La construction sociale du marché du handicap : entre concurrence associative et régulation publique (1943-2009)*, Lyon, 2012.

⁴⁵ Marie Bienne, « *« Les enfants terribles »*. La psychiatrie infantile au secours de la famille : la consultation du professeur Georges Heuyer en 1950 », op. cit.

⁴⁶ Patrice Pinell and Markos Zafiroopoulos, "La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile," op. cit.

⁴⁷ Michel Chauvière, *Pour une sociologie du travail social : le secteur de l'enfance inadaptée, la profession d'éducateur (1940-1950)*, op. cit.

1.3. La médicalisation des réponses et le début de l'institutionnalisation du secteur

Chauvière analyse le rôle conceptuel du conseil technique comme décisif pour permettre la création d'un secteur unifié de prise en charge de l'enfance inadaptée :

« Il ne fait pas de doute qu'avec le docteur Lafon, la psychiatrie infanto-juvénile franchit un grand pas. Sans cesser d'être la discipline première de l'expertise au tribunal comme à l'hôpital psychiatrique, elle se fait doctrine politique, principe d'action « sanitaire et sociale », autant que principe d'action « institutionnelle » métamorphosée en psychologie médico-sociale, elle tend à produire un « lieu de la synthèse » jusque-là inexistant »⁴⁸ ; à laquelle il ne manque plus qu'une « définition précise de la fonction de rééducateur, et corollairement de sa formation »⁴⁹.

Un processus de professionnalisation est rapidement mis en place pour soutenir la rationalisation souhaitée par les autorités. Le métier d'éducateur spécialisé voit le jour entre 1942 et 1944 par le biais de la création de quatre écoles de rééducateurs : ces écoles « organisent les conditions premières de la professionnalisation de la pratique rééducative »⁵⁰.

Selon Chauvière, la création du métier d'éducateur spécialisé est le moyen de dégager la profession d'une tradition purement pédagogique, scoutie ou pastorale. Elle est « le moyen pratique de la mutation analytique et classificatoire dans l'approche des enfants inadaptés »⁵¹ ; le modèle technicien de l'école d'éducateurs va ainsi supplanter rapidement les modèles moralistes propres au scoutisme ou aux maisons religieuses fermées.

La deuxième étape de cette institutionnalisation du secteur a lieu à la sortie de la guerre. En effet, les statuts types des ARSEA de 1943 leur fixaient comme objectif « la sauvegarde de l'enfance et de la jeunesse et la coordination des associations qui poursuivent le même but ». Ce dernier est confirmé et précisé par une circulaire de 1945 qui définit leurs attributions et que l'on peut regrouper en trois rubriques : la coordination, l'aide technique aux œuvres privées et l'information de l'opinion et la réalisation et la gestion de certains organismes.

La nouvelle politique sanitaire et sociale, liée à la création de la Sécurité sociale, participe de l'institutionnalisation du secteur de l'enfance inadaptée. La psychiatrie infantile est désormais incontournable et n'est plus une discipline isolée et marginale. Elle est au cœur d'un réseau de dépistage et de prise en charge de l'inadaptation infantile. Elle constitue la référence scientifique qui assure la sélection, le « tri », le soin et l'orientation des enfants jugés inadaptés.

Les experts de la délinquance ou les psychologues scolaires utilisent ces lunettes conceptuelles de la psychiatrie infantile pour orienter les enfants inadaptés vers des institutions spécialisées. Au cours de ces premières années s'opère un processus de « rationalisation du monde » qui modifie profondément les manières de considérer l'inadaptation en l'inscrivant dans des dispositifs institutionnels et techniques :

« À la politique artisanale des passe-droits, à la « pastorale de l'enfance malheureuse », à l'enseignement du Commissariat à la Famille et de tous ses discours « familiaristes », voici que

⁴⁸ *Ibid.*, p. 138.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 163.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 109.

⁵¹ *Ibid.*, p. 115.

succède [en 1943] une planification rationnelle et dotée de moyens financiers exceptionnels...»⁵²

Le rôle et la fonction des ARSEA sont entérinés dans l'après-guerre afin de déployer cette rationalisation.

Le traitement de l'enfance inadaptée est alors confié à des opérateurs privés dont la coordination et l'animation sont le fruit d'un compromis organisationnel qui rassemble représentants des pouvoirs publics et représentants des œuvres. Leur objectif est la rééducation des enfants inadaptés.

2. L'association, bras séculier de l'État : équipement et gouvernance du secteur médico-social

Entre cette période originelle et la loi HPST de 2009⁵³ de grandes évolutions ont touché le secteur naissant de l'inadaptation. Cette section consiste à présenter un bref panorama historique présentant simultanément les grandes réformes législatives et l'évolution de l'offre d'équipement.

Dans un premier temps nous présenterons la période 1945-1975 qui est considérée comme « l'âge d'or » du secteur notamment au vu de l'augmentation du nombre d'établissements (**section 2.1**). Dans un deuxième temps, nous présenterons la période de 1975 à 2000 dont le mot d'ordre semble être « la maîtrise » : maîtrise de l'évolution de l'offre et maîtrise budgétaire (**section 2.2**). Dans un troisième temps, nous présenterons l'impact de la notion de « démocratie sanitaire » portée par les réformes des années 2000 et qui impacte sur l'offre d'équipement (**section 2.3**).

2.1. La reconnaissance de l'inadaptation : le décret de 1956 sur les établissements sociaux

L'institutionnalisation et la rationalisation de la prise en charge du handicap ont permis de développer considérablement le nombre d'établissements et de places dédiées aux personnes inadaptées.

Le premier texte qui définit l'organisation de l'offre d'équipement est le Décret de 9 mars 1956⁵⁴ et ses 31 annexes. Il constituera pour longtemps « la bible » de toutes les associations souhaitant créer un établissement. Les annexes XXIV de ce décret régissent les conditions d'autorisation et d'agrément des établissements privés financés par la Sécurité sociale et recevant des enfants

⁵² *Ibid.*, p. 58.

⁵³ La loi portant sur la réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, plus connue sous l'expression « Hôpital, patients, santé et territoire », abrégée en HPST et dite aussi loi Bachelot, est une loi française promulguée le 21 juillet 2009 qui transforme l'organisation sanitaire afin de permettre la mise en place d'une offre de soins gradués de qualité, accessibles à tous, satisfaisant à l'ensemble des besoins de santé.

⁵⁴ Art. 1 de l'annexe XXIV, Décret n° 56-284 du 9 mars 1956 complétant le décret n° 46-1834 du 20 août 1946 modifié, fixant les conditions d'autorisation des établissements privés de cure et prévention pour les soins aux assurés sociaux, JORF du 25 mars 1956, p. 2 831.

et/ou des adolescents. Les articles 1 à 5 présentent une nomenclature des déficiences dont chacune est affiliée à un type d'établissement.

En somme, ce décret permet d'appareiller la demande de prise en charge à un type d'établissement spécifique. Cet article définit les catégories de déficiences et détermine ce qui constitue légalement les publics déficients tandis que les articles suivants définissent juridiquement les caractéristiques des établissements en décrivant les conditions légales de fonctionnement des établissements. Les articles 6 à 27 et 48 à 50 déterminent les conditions matérielles d'accueil des enfants, les articles de 28 à 37 décrivent la composition des équipes de professionnels pouvant prendre en charge les enfants et les articles 37 à 47 définissent le rôle administratif du directeur d'établissement.

Encart 1 - ARTICLE 1, DES ANNEXES XXIV : UNE DÉFINITION DE LA DEMANDE

Sous la dénomination d'enfants inadaptés, sont comprises les catégories suivantes :

1° Enfants présentant des psychoses ou névroses graves et qui se définissent comme des maladies évolutives ;

2° Enfants atteints de déficience à prédominance intellectuelle, liée à des troubles neuro-psychiques, exigeant, sous contrôle médical, le recours à des techniques non exclusivement pédagogiques :

a) arriérés profonds (imbéciles et idiots),

b) débiles moyens,

c) débiles légers ;

3° Enfants présentant essentiellement des troubles du caractère et du comportement, susceptibles d'une rééducation psychothérapique, sous contrôle médical ;

4° Enfants inadaptés scolaires simples, relevant des techniques purement pédagogiques ;

5° Enfants ne présentant pas de troubles caractérisés et dont l'inadaptation tient essentiellement à la déficience du milieu familial.

Ce décret est accompagné d'une volonté politique alors sans précédent qui se traduit par l'ouverture et la construction de nombreux établissements. Les prises de position de B. Lory, directeur général de la population et de l'action sociale de 1960 à 1966 au ministère du Travail et de la Population et président de la Commission de l'action sociale préparatoire au VI^{ème} Plan en 1969-1970, illustrent bien l'esprit des élites administratives sur le problème de l'inadaptation. Il insiste sur le déficit de places dans le secteur de l'enfance inadaptée et sur la nécessité de créer de nouvelles places d'accueil au nom de la solidarité de la communauté nationale envers les personnes déficientes.

Dans un numéro spécial de la revue *Esprit*⁵⁵ daté de novembre 1965 et consacré au problème de l'enfance inadaptée⁵⁶, Lory s'essaie à une estimation « théorique » des places manquantes pour accueillir l'ensemble des personnes déficientes. Il évalue qu'il faudrait créer 305 256 places pour « débiles mentaux », 21 451 pour « infirmes moteurs » et quelques centaines pour les « déficients sensoriels » qui sont plus systématiquement pris en charge que les autres catégories d'enfants⁵⁷. La traduction budgétaire du décret de 1956 est spectaculaire. Les crédits d'équipement pour

⁵⁵ Bernard Lory, "L'action sociale et l'enfance handicapée," *Esprit*, 1965, n° 11, p. 600-627.

⁵⁶ Nombreuses sont les revues spécialisées qui traitent du problème du traitement ou de l'évaluation de l'enfance inadaptée durant les années 1960. On peut d'ailleurs citer le numéro spécial des cahiers de pédagogie moderne : Jean Petit, "Les enfants et les adolescents inadaptés," *op. cit.*

⁵⁷ Bernard Lory, "L'action sociale et l'enfance handicapée," *op. cit.*, p. 613-616.

l'enfance inadaptée passent de 7 millions en 1958 à 17 millions en 1962, puis à 39 millions en 1966⁵⁸.

Durant ces années d'expansion, une autre réforme participe du développement de l'offre en rationalisant les conditions d'autorisation et d'ouverture des établissements. Les ARSEA disparaissent en 1964 et sont remplacées par un service déconcentré entièrement public nommé Direction Départementale des Actions Sanitaires et Sociales⁵⁹ (DDASS). Les DDASS naissent de la fusion des services extérieurs des ministères de la Santé (Direction de la Santé), de l'Intérieur (les Directions départementales de la Population et de l'Action sociale, les services d'aide sociale des préfetures) et de l'Éducation nationale (services scolaires médicaux et sociaux). Elles réunissent des services sanitaires et des services sociaux sous la houlette d'un directeur unique (fonctionnaire d'État placé sous l'autorité directe du préfet) dont il reçoit délégation de signature⁶⁰.

La création des DDASS redéfinit la division du travail entre les instances d'autorisation et de financement et les opérateurs gestionnaires. Elles monopolisent la fonction de contrôle des nouveaux entrants dans le secteur en étant garantes des autorisations d'ouverture, de la fixation des tarifs, de l'affectation des budgets et du contrôle des coûts des structures gérées par les associations. Cette rationalisation des règles d'attribution des établissements permet le déploiement de la politique de construction d'établissements. Les DDASS poursuivent et systématisent la politique de soutien aux associations avec des plans d'équipement successifs qui participent à démultiplier le nombre d'établissements et de services. Par exemple, l'introduction du rapport annuel de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)⁶¹ met en avant l'augmentation exponentielle du nombre de structures créées. Cependant, il souligne l'incertitude qui existe sur les données concernant les établissements; le sous-titre de l'introduction du rapport, "*Essai d'approche de l'évolution de la situation entre 1963 et 1975*" illustre cette incertitude.

L'instauration de règles du jeu (décret de 1956 et création des DDASS) soutient une politique d'abondance et accroît considérablement le nombre de places et d'établissements dédiés à la prise en charge de l'inadaptation.

2.2. La volonté de l'État : mieux connaître pour mieux maîtriser

Au cours des années 1970, la question de la prise en charge de l'inadaptation est progressivement considérée comme un problème de premier plan par l'État. En 1975 une loi d'orientation en faveur des personnes handicapées⁶² acte l'unification d'un secteur d'activité légalement reconnu et spécialisé de la prise en charge des personnes handicapées.

L'origine de cette loi réside dans le rapport Bloch-Lainé⁶³. Rédigé en 1967 à la demande de Pompidou, alors Premier ministre, il articule des suggestions pour améliorer la situation des personnes handicapées autour de trois propositions : prévenir et dépister les handicaps, remédier à la complexité et aux insuffisances des prestations, instaurer une réelle coordination de l'action de l'administration et des autres intervenants. Il dresse un état des lieux de l'offre

⁵⁸ Bernard Lory, *La Politique d'action sociale*, Toulouse, Privat, 1975.

⁵⁹ Les DDASS se transforment en 1977 en Direction des Affaires Sanitaires et Sociales.

⁶⁰ Bernard Marrot, *L'Administration de la santé en France*, op. cit.

⁶¹ IGAS, *Les établissements sanitaires et sociaux - rapport annuel 1977-1978*, Paris, 1979.

⁶² Loi 75-534 du 30 juin 1975 dites d'orientation en faveur des personnes handicapées.

⁶³ François Bloch-Lainé, *Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*, Paris, La Documentation Française, 1967.

d'équipement en faveur du public « inadapté », en partant des objectifs fixés par le V^{ème} plan (1966-1970)⁶⁴.

Les travaux préparatoires au V^{ème} plan sur l'état de l'équipement pour enfants et adultes présentant un handicap mental⁶⁵ recensent environ 80 000 « places » gérées dans des établissements et services et les objectifs du V^{ème} plan prévoient la création de 90 000 places supplémentaires entre 1966 et 1970, autrement dit plus du doublement de « l'offre » de services (qu'il s'agisse d'éducation, de soins, d'hébergement, d'apprentissage ou de mise en situation de travail dans des lieux dédiés).

La loi du 30 juin 1975 représente le socle législatif et réglementaire fondamental du secteur du handicap. Elle comporte deux séries de dispositions : les unes concernent les moyens à mettre en œuvre pour éviter, limiter ou traiter les problèmes des personnes handicapées (dépistage précoce, traitement, éducation, formation et orientation professionnelles, emploi et intégration sociale des enfants, adolescents et adultes handicapés), les autres mettent en place des dispositions d'aides financières pour compenser les frais générés par le handicap. Elle prévoit la création de structures administratives, le remodelage des allocations destinées aux personnes handicapées, et des modifications concernant le travail des salariés à capacités réduites. Votée sous le gouvernement de Valéry Giscard-d'Estaing cette loi fédère dans un seul et même texte des mesures jusqu'ici éparpillées çà et là.

Le passage de la notion d'inadaptation à celle de handicap rompt avec la seule logique médicale pour entrer dans une logique médico-administrative. L'adoption de cette nouvelle logique a deux conséquences. Premièrement, les médecins tendent à être dépossédés du rôle qu'ils jouaient dans les décisions de placement des personnes au profit d'une équipe pluri-professionnelle sous le contrôle de l'administration.

Dans cette loi, la définition donnée du handicap est purement administrative, elle

« procède d'une démarche visant à assurer au pouvoir d'État la maîtrise de la gestion de la déficience en lui attribuant le pouvoir de définition, de nomination des populations concernées par le champ du handicap »⁶⁶.

Simone Veil, alors ministre de la Santé, insiste sur la nécessité de ne pas trop définir la notion de handicap pour éviter toute exclusion du champ d'application de la loi⁶⁷. S. Ebersold précise par ailleurs que, dans cette logique médico-administrative, le handicapé évoque « *un statut particulier qui est à la fois constatation d'une déficience, évaluation de l'incapacité qui en découle et ouverture à des droits compensatoires* ». Au travers cette évolution doctrinale, la loi de 1975 préconise un traitement de la déficience qui privilégie les conséquences de l'atteinte à leurs causes. L'aspect social de la prise en charge supplante la vision médicale.

Deuxièmement, le rôle de l'État se trouve modifié puisqu'il étend sa sphère d'influence. Pour S. Ebersold, la loi de 1975 rompt définitivement avec un traitement du handicap au sein de la

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Couvrant les différentes catégories utilisées à l'époque pour classer les personnes handicapées comme celles des « enfants et adolescents arriérés profonds », les « débiles moyens et profonds » et les « caractériels et inadaptés sociaux ».

⁶⁶ Serge Ebersold, *L'Invention du handicap : la normalisation de l'infirme*, Paris, CTNERHI, 1997, p. 128.

⁶⁷ Pour H.-J. Stiker l'usage du mot « handicap » est devenu un « passe-partout » qui englobe les infirmes quels qu'ils soient dans le même « fourre-tout ». « *Les catégories, qui notamment dans l'Antiquité n'avaient rien à voir : le congénital et l'accidenté de la vie, se trouvent rapprochés... La différence entre mental, psychique et physique tend elle-même à être gommée... Les mêmes règlements, les mêmes attentes sociales, les mêmes types d'aides sont adressées* » ; Henri-Jacques Sticker, *Corps infirmes et sociétés. Essai d'anthropologie historique*, Paris, Dunod, 2005, p. 189.

sphère familiale. Sous la pression des associations le problème du handicap se publicise⁶⁸ et émerge comme une prérogative d'État :

« La notion de solidarité, est comprise par le législateur comme l'expression de l'intervention des pouvoirs publics : la prise en charge ne repose plus sur la solidarité familiale mais sur la solidarité nationale »⁶⁹. La solidarité nationale est « le symbole de la reconnaissance par la société des problèmes que rencontrent les handicapés ».

Les débats qui ont animé l'adoption de cette loi, ont porté sur un paradoxe. En effet, si l'idée de solidarité est au principe de l'inscription du traitement social de l'infirmité dans le domaine de l'assistance et de l'aide sociale⁷⁰, il est également une affirmation que cette solidarité passe par le soutien et l'initiative d'opérateurs privés (fussent-ils non-lucratifs).

L'affirmation de l'État comme planificateur et coordinateur d'une politique nationale du handicap conduit les pouvoirs publics à produire et à centraliser de l'information sur l'offre d'équipement et sur la demande. Les pouvoirs publics n'ont, jusqu'à la fin des années 1970, aucun moyen centralisé de connaître précisément l'offre d'équipement médico-social qu'ils financent. Pour pallier ce problème de connaissance de l'offre un « Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux »⁷¹ (FINESS) est créé : ce répertoire national dont l'objectif est de « dresser et tenir, de façon permanente, l'inventaire des équipements du domaine sanitaire et social ». À cette fin, le ministère chargé de la Santé et des Affaires sociales et ses services déconcentrés immatriculent les structures autorisées à installer des équipements (entité juridique) ainsi que celles qui les installent physiquement (établissement ou services).

Le fichier FINESS permet de créer une base exhaustive de description des caractéristiques des équipements sanitaires. Il sert à élaborer le principal outil de la planification que sont les « schémas d'organisations social et médico-social » qui doivent réaliser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre existante et prévoir l'offre future pour une période de 5 ans.

En ce qui concerne l'offre, l'État cherche à s'assurer que les créations d'établissements sont conformes aux prescriptions des schémas régionaux. Chaque région est dotée d'une commission (la CRISMS - Commissions Régionales des Institutions Sociales et Médico-Sociales)⁷² dont l'objectif est de contrôler les procédures de création et d'extension des établissements sociaux et médico-sociaux.

La CRISMS est composée de représentants des pouvoirs publics, d'experts reconnus et de représentants des associations-gestionnaires. Les associations qui souhaitent obtenir une autorisation de création ou d'extension d'un nouvel établissement ou service doivent déposer un dossier qui sera examiné par les membres de cette commission. Les dossiers déposés par les

⁶⁸ Un numéro spécial de la revue *Esprit* consacrée aux enfants inadaptés relate l'impact médiatique des nombreux faits divers concernant le meurtre d'enfants handicapés mentaux par leurs parents. Claude Kohler, "Les relations entre parents et enfants arriérés," *Esprit*, 1965, n° 11, p. 807-823.

⁶⁹ Serge Ebersold, *L'Invention du handicap : la normalisation de l'infirme, op. cit.*, p. 76.

⁷⁰ Si les inadaptés sociaux relevaient du champ assistantiel (Aide sociale), le handicap est inscrit dans le champ assurantiel (Sécurité sociale).

⁷¹ Le Répertoire FINESS (Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux), est créé en 1979 par la DRASS pour répertorier le nombre d'établissements et le nombre de places autorisées. Circulaire DAGPB/DOMI n°79-1 du 3 juillet 1979 créant le répertoire FINESS. Il n'a pas pour objectif de suivre l'évolution du nombre d'établissements dans le temps mais il est possible de s'appuyer sur les dates de création des établissements pour suivre l'évolution du nombre de places.

⁷² Les CRISMSM sont transformées en CROSS (Comité Régional d'Organisation Sanitaire et Sociale) en 1991 par la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, puis en CROSMS (Comité Régional d'Organisation Sanitaire et Médico-Sociale) par le Décret n° 2004-65 du 15 janvier 2004 (les CROSMS reprenant la section sociale des anciens CROSS et les CROS reprenant leur section sanitaire).

associations doivent justifier de la réalité du besoin en produisant généralement une liste des personnes pressenties pour entrer dans l'établissement. Ensuite, le dossier développe une proposition argumentant sur le type de prise en charge et d'organisation que l'établissement compte déployer.

La commission statue en prenant en compte le bien-fondé et l'urgence d'une solution de prise en charge pour le public visé. Puis, elle s'assure que ce public ne peut pas trouver une prise en charge équivalente dans des établissements existants et en sous-effectifs. Enfin, elle donne son avis sur le contenu du projet d'établissement et du budget présenté. La commission contrôle donc la répartition et les caractéristiques de l'offre d'équipement sur un territoire donné.

En ce qui concerne la demande, le déploiement de la nouvelle logique médico-administrative se traduit par la création de deux commissions départementales qui centralisent l'ensemble des demandes de reconnaissance du statut de personnes handicapées. La première commission se nomme la CDES (Commission Départementale de l'Éducation Spéciale) et statue sur les moins de 20 ans, la seconde se nomme la COTOREP (COMmission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnelle) et traite les cas des adultes de plus de 20 ans.

Ces commissions rassemblent une équipe pluri-disciplinaire de professionnels qui statuent sous l'autorité de l'administration. Cette équipe est chargée d'analyser les demandes des personnes souhaitant obtenir un statut de personne handicapée et le cas échéant être accueillie dans un établissement. Les membres de la commission ont pour mission de classer ces demandes en fonction des catégories administratives et de proposer une liste d'établissements susceptible de prendre en charge la personne. Cette commission permet de construire une connaissance départementale de la demande en équipements médico-sociaux.

La mise en place du fichier FINESS et de ces deux types d'instances permettent aux pouvoirs publics de centraliser leur connaissance de l'offre disponible et des personnes en demande de prise en charge.

2.3. La dialectique usagers et gouvernance : les lois 2002-2 et la loi HPST

À partir des années 2000, les grandes réformes du secteur sanitaire mettent en œuvre la notion de « démocratie sanitaire »⁷³ dont le principe consiste à faire participer les usagers à l'élaboration des politiques sanitaires et au fonctionnement des établissements de santé. La démocratie sanitaire est une déclinaison du concept d'*empowerment*⁷⁴ qui consiste à donner plus de pouvoir aux citoyens afin que leurs avis pèsent et qu'ils constituent un contre-pouvoir.

Deux grandes lois impactent le secteur du handicap. La première est la loi du 2 janvier 2002 dite 2002-2 qui remplace la loi de 1975, la seconde est la loi de 2009 dite HPST « *hôpital, patients, santé, territoire* » qui concerne non pas les modes de financement mais l'organisation des secteurs sanitaire et médico-social. La loi du 2 janvier 2002 qui rénove l'action sociale se compose de deux grands axes. L'un renouvelle les modes de contrôle des établissements en intégrant un principe d'évaluation, le second porte sur la planification et centralise l'articulation entre l'offre et la demande au travers de nouvelles instances déclinées au niveau national,

⁷³ Didier Tabuteau, *Démocratie sanitaire: Les nouveaux défis de la politique de santé*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2013.

⁷⁴ Marie-Hélène Bacqué and Carole Biewener, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

régional et départemental et de dispositions comme les règles de tarification ou le régime des autorisations d'ouverture d'établissements.

Le premier axe concerne l'affirmation et la promotion des droits des usagers. La loi propose alors des outils pour rendre ces nouveaux droits effectifs dans les établissements : l'adoption de la charte des droits et libertés, la distribution d'un livret d'accueil pour les usagers et leurs familles, la rédaction d'un contrat de séjour entre l'établissement et l'utilisateur ou la mise en place de projets individuels pour les usagers prenant en compte leurs attentes et leurs besoins.

De plus, ce premier axe cherche à déployer une logique d'*empowerment* en créant un Conseil de la Vie Sociale (CVS) dans chaque établissement accueillant des personnes handicapées et qui a pour rôle de favoriser la participation et l'expression des personnes dans les choix de vie de l'établissement. Le CVS a également son avis à donner sur deux documents devenus obligatoires : le règlement de fonctionnement de l'établissement et le projet d'établissement. Enfin, la loi oblige les établissements à réaliser une auto-évaluation tous les cinq ans et une évaluation externe tous les sept ans par un organisme habilité.

Le second axe de la loi concerne le pilotage du dispositif au travers les décisions concernant les autorisations de créations et d'extensions des établissements (Art. 28). La volonté du législateur consiste à mieux articuler planification, programmation et allocation de ressources.

Dans un premier temps, le législateur propose dans l'article 15 de la loi une nouvelle typologie de l'offre d'équipement intégrant de nouveaux types d'établissements ou la possibilité de créer des projets expérimentaux. Dans un second temps, il précise le rôle et la fonction des Schémas Régionaux d'Organisation Sociale et Médico-Sociale (SROSMS) pour optimiser la planification (Art. 19). Le SROSMS est chargé d'évaluer les besoins et l'offre existante notamment grâce à la mise en place d'un système d'information commun entre l'État, les conseils généraux et l'Assurance maladie. Il est ensuite chargé de diversifier les missions et les offres en s'assurant de la compatibilité entre les autorisations et les objectifs fixés. Pour cela, il peut instaurer des coordinations entre acteurs ou en encourager la signature de Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (C-POM) avec les opérateurs.

La seconde loi (HPST) n'est pas une loi de financement mais un projet d'organisation sanitaire. Cependant, elle a profondément impacté le secteur social et médico-social. En premier lieu, elle crée, en remplacement des DDASS, les Agences Régionales de Santé (ARS), qui exercent désormais le contrôle administratif sur l'ensemble des établissements et services médico-sociaux financés par l'Assurance maladie, et les établissements et services d'aide par le travail. En deuxième lieu, elle modifie profondément les outils de pilotage du secteur, notamment avec l'introduction de procédures d'appels à projets en matière de création d'établissements et de services.

La loi HPST introduit une logique descendante : l'administration définit les projets de création puis sélectionne parmi les propositions élaborées par les organismes gestionnaires conformément aux schémas régionaux.

Des modalités d'intervention des pouvoirs publics se sont développées ces dix dernières années, instaurant un « *contrôle à distance* »⁷⁵ de la gestion des associations. Mobilisant en particulier les

⁷⁵ Cette expression renvoie aux transformations de l'action publique, communes à l'ensemble des pays occidentaux, dans le sens d'un renforcement des fonctions de pilotage et de contrôle des administrations centrales et de la mise en place d'outils de contrôle de gestion sur les organisations mettant en œuvre des politiques. Pour une analyse de ces réformes de l'action publique à l'échelle internationale et européenne, on peut se reporter à Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services. The anglo-american Experience*, Oxford, Blackwell, 1990 et Paul Hoggett, "New modes of Control in the public service," *Public Administrations*, 1996, vol. 1, n° 74, p. 9-32. Sur l'introduction de ces principes de gouvernement à

outils de la contractualisation (par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (C-POM) passés entre les organismes gestionnaires et leurs tutelles) et de l'évaluation (obligation d'une évaluation interne et externe pour les établissements médico-sociaux).

3. L'importance du sujet : le poids économique des associations-gestionnaires

L'intérêt croissant des pouvoirs publics ou des chercheurs n'est pas le fruit d'une mode soudaine mais certainement liée au poids économique des associations-gestionnaires. Dans un premier temps nous présenterons les grandes données concernant le secteur associatif ainsi que son cadre juridique (**section 3.1**). Dans un second temps, nous présenterons les spécificités du secteur du handicap (**section 3.2**).

3.1. Le monde des associations

Afin de donner une idée de ce que représente le secteur associatif en France, nous allons un premier temps présenter des données de cadrage sur le nombre et les caractéristiques des associations en France (**section 3.1.1**). Dans un second temps, nous présenterons la réglementation qui conditionne la création et le fonctionnement associatif (**section 3.1.2**).

3.1.1. La place des associations du médico-social dans le monde des associations

Fondée en 1982 par un groupe informel de statisticiens et d'universitaires, l'ADDES (Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale) a pour objectif de développer la connaissance scientifique de l'Économie Sociale ⁷⁶ et d'agir afin que les associations soient mieux reconnues par le système statistique de l'INSEE et par les programmes de recherches universitaires⁷⁷. En 2005, l'ADDES lance une grande enquête portant « *sur le paysage associatif français* »⁷⁸, avec le soutien financier du Crédit coopératif. En 2007, ce travail d'enquête débouche sur une synthèse rédigée par Viviane Tchernonog qui permet de rendre compte du mouvement associatif en France, chiffres à l'appui.

Le poids économique du secteur associatif est estimé, en 2011, à 85 milliards d'euros et contribue à hauteur de 3,2 % du PIB. À titre de comparaison, Tchernonog souligne qu'il est équivalent à celui du secteur de l'agriculture et des industries alimentaires. De plus, le secteur

distance dans le cas français, se reporter à Philippe Bezes, "Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française," *Sociologie du Travail*, 2005, vol. 47, n° 4, p. 431-450. Une application à la politique de la ville est conduite par Renaud Epstein, "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires," *Esprit*, 2005, n° 11, p. 96-111. De récents rapports parlementaires sur les rapports entre l'État et les associations invitent à développer ce mode d'action, notamment Pierre Morange, *La Gouvernance et le financement des structures associatives*, Paris, 2008.

⁷⁶ L'Économie Sociale regroupe les organismes qui cherchent à concilier activité économique et utilité sociale.

⁷⁷ Philippe Kaminski, *Les associations en France et leur contribution au PIB : le compte satellite des institutions sans but lucratif en France*, rapport de l'Adde, Paris, février 2006 ; Édith Archambault and Philippe Kaminski, "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009, vol. 80, n° 2, p. 225-246.

⁷⁸ Viviane Tchernonog, *Le Paysage associatif français : mesure et évolution (2007)*, 1^{ère} éd., Paris, Juris associations - Dalloz, 2007.

associatif emploie 1,8 million de salariés à temps plein ou à temps partiel pour une masse salariale globale estimée à 34 milliards d'euros et compte 15 à 16 millions de bénévoles⁷⁹.

En France, le nombre d'associations en activité est estimé à 1 300 000 parmi lesquelles 183 000 ont recours à des emplois salariés tandis que les autres s'appuient exclusivement sur des bénévoles pour déployer leur projet associatif. Le nombre d'associations croît de 33 000 par an en moyenne. Les associations entièrement bénévoles connaissent une croissance plus rapide que les associations employeuses (respectivement 3,1 % et 1,9 %).

Tableau 1 - Tableau récapitulatif des évolutions du secteur associatif français entre 2005 et 2011

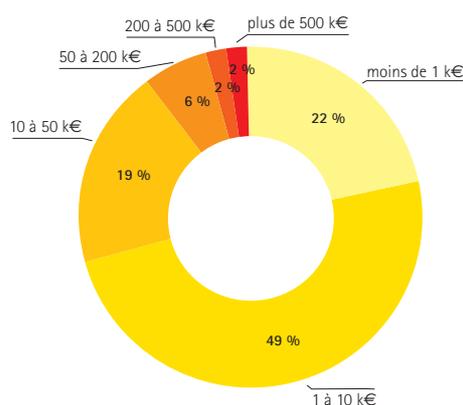
	Augmentation annuelle moyenne	Volume ou valeur entre 2005 et 2011
Nombre d'associations	1 300 000	+2,8 %
Budget total	85 milliards €	+2,5
Nombre d'emplois salariés (temps plein ou temps partiel)	1,8 million	+0,3 %
Masse salariale	34 milliards €	+2,4 %
Financement privé	43 milliards €	+3,1 %
Financement public	42 milliards €	+1,9 %
Subventions publiques	21 milliards €	-3,1 %
Commandes publiques	21 milliards €	+9,6
Nombre de bénévoles	15 à 16 millions	-
Volume du bénévolat	1 072 000 ETP	+3,1 %
Nombre de participations bénévoles	24 millions	+6,9 %

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français : Mesures et évolutions (2013)*, 2^{ème} éd., Paris, Juris éditions Dalloz, 2013. Données de l'ACOSS pour l'emploi salarié.

La distinction entre associations bénévoles et associations employeuses recoupe une autre ligne de partage entre grandes associations et petites associations : les premières sont plus fréquemment employeuses et les secondes sont généralement bénévoles. Le monde des associations se distingue entre d'un côté de très nombreuses petites associations et de l'autre quelques grandes associations employeuses au budget conséquent. Comme l'illustre le graphique suivant réalisé par Viviane Tchernonog : 22 % des associations gèrent un budget de moins de 1 000 euros alors 2 % des associations gèrent plus de 500 000 euros de budget.

⁷⁹ Pour M. Hély, le secteur associatif se développe car il propose des emplois et des métiers dont la vocation citoyenne est proche de ceux proposés entre les années 1960 et 1980 par la fonction publique. D'un point de vue socio-démographique, la reproduction sociale tend à produire chez les enfants ou petits-enfants de fonctionnaires et assimilés de « l'âge d'or » de l'État-providence, des aspirations professionnelles proches de celles de leurs parents ; mais la réduction drastique des postes de fonctionnaires ne permet pas de les satisfaire. Il formule son hypothèse dans ces termes : « *l'emploi associatif pourrait bien représenter une alternative de plus en plus sérieuse à la raréfaction des postes de fonctionnaires, en particulier parmi les sortants de formation initiale ayant des parents fonctionnaires dont la socialisation primaire reste empreinte d'une culture du service public et du souci d'être utile aux autres* » (Matthieu Hély, "L'Économie Sociale et Solidaire n'existe pas," *La Vie des idées*, 2008, p. 1-14.)

Figure 1 - Répartition des associations selon le budget associatif (en %)



Source : par Viviane Tchernonog, *Le Paysage associatif français: Mesures et évolutions*, 2^{ème} éd., Paris, Juris éditions Dalloz, 2013.

Les petites associations bénévoles sont les plus nombreuses car leur augmentation est la plus rapide. Elles se trouvent majoritairement dans les domaines du sport, de la culture et des loisirs⁸⁰. Ces trois domaines représentent 66 % du nombre total d'associations pour un budget global représentant 26,4 % du budget des associations de France. Ces associations se caractérisent par une sphère d'influence très locale (quartier, commune), fonctionnant principalement grâce aux membres bénévoles et vivant à partir des cotisations et de financements communaux ou de petites subventions privées. À l'opposé, de très grandes associations financées en grande partie par les pouvoirs publics et mettant en œuvre des missions de délégation de service se déploient principalement dans les secteurs du « médico-social » et de « l'éducation, formation, insertion ». Elles représentent respectivement 10,3 et 3,6 % du nombre total d'associations mais réalise une part très importante du budget global du secteur associatif : respectivement 45 % et 13 %.

⁸⁰ Viviane Tchernonog and Jean-Pierre Vercamer, *Les Associations entre mutations et crise économique : État des difficultés*, Paris, 2012 ; Viviane Tchernonog, "Dossier : le paysage associatif français en 2012," *Juris associations*, 2013, n° 477, p. 18-37.

Tableau 2 - Répartition et concentration des associations selon le secteur d'activité

	Nombre d'associations en 2005	Nombre d'associations en 2011	Poids dans le budget total en 2011
Action caritative et humanitaire	3,7 %	3,9 %	3,3 %
Action sociale et santé	11,3 %	10,3 %	45,1 %
Défenses des droits et causes	15,5 %	13,1 %	5,6 %
Éducation, formation, insertion	4,1 %	3,6 %	12,8 %
Sport	24,1 %	24,4 %	10,9 %
Culture	18,6 %	20,5 %	9,7 %
Loisir et vie sociale	17,8 %	20,8 %	6,8 %
Économie et développement local	3,7 %	3,4 %	5,8 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : *Ibid.*

Cette dichotomie du monde associatif est encore plus flagrante lorsque l'on considère, secteur d'activité mis à part, que les 2 % des associations les plus grandes représentent 70 % du budget cumulé du secteur associatif. Ces associations se financent grâce à des « *recettes d'activité publiques* » perçues en échange d'une prestation relevant d'une mission de service public comme les hôpitaux ou les maisons de retraites à statut associatif ou grâce à des subventions reconduites annuellement comme c'est le cas des théâtres, des festivals ou des salles de spectacles. En termes de volume, les financements privés (adhésions, dons et prestations payées par des usagers) représentent la moitié des ressources du secteur associatif, l'autre moitié provient de financements publics.

Tableau 3 - Évolution en volume des financements publics et privés des associations entre 2005 et 2011

	Taux annuel moyen	Taux global 2005/2011
Financement privé	+20 %	+3,1 %
Cotisation des membres	+5 %	+0,8 %
Dons des particuliers et mécénats	-3 %	-0,4 %
Ventes aux usagers	+29 %	+4,3 %
Financement public	+12 %	+1,9 %
Subventions publiques	-17 %	-3,1 %
Commandes publiques	+73 %	+9,6 %
Ensemble	+16 %	+2,5 %

Source : *Ibid.*

Tchernonog et son équipe observent une dualisation du secteur opposant petites associations bénévoles et très grandes associations-gestionnaires. Les associations prenant en charge des personnes handicapées appartiennent à cette seconde catégorie d'associations. Elles sont des associations professionnalisées employant de quelques dizaines à plusieurs centaines de salariés et sont quasiment exclusivement financées par des fonds publics. Cependant, quelle que

soit leur taille, elles ont commun de toutes abriter leurs activités sous le statut d'association défini par la loi de 1901.

3.1.2. Le cadre juridique des associations du médico-social

La loi du 1^{er} juillet 1901 pose le principe de liberté d'association qui permet à un minimum deux personnes de s'associer autour d'un but licite et permanent en mettant en commun activités et connaissances. Selon la loi de 1901, il existe 3 catégories d'associations :

- les associations non-déclarées (art. 2 de la loi) qui sont licites mais n'ont aucune capacité juridique et ne constituent pas de personnes morales. Elles ne peuvent pas posséder de patrimoine, toucher de subvention ou agir en justice ;
- les associations déclarées qui possèdent une personne morale dès lors qu'elles sont été déclarées en préfecture ;
- les associations déclarées et reconnues d'utilité publique. Leur personnalité morale est étendue. Elles peuvent recevoir des dons et des legs et bénéficient d'un certain nombre d'avantages notamment fiscaux qui, en contrepartie, permettent un contrôle plus étendu par l'administration.

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association définit l'association comme

« une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans une autre but que le partage des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».

Pour constituer une association, il faut un lien commun entre deux personnes physiques ou morales ; l'essentiel est l'engagement réciproque en vu d'un but commun. Ce lien peut être matérialisé par une cotisation ou par un simple accord moral. Au-delà de la permanence du lien, les associations doivent poursuivre un autre but que le partage de bénéfices. Ce critère n'implique pourtant pas la non-réalisation de bénéfices, nombre d'associations organisent des galas, des loteries, des ventes de services pour récolter des fonds qui se soldent de fait par l'accumulation de bénéfices. Ce que prohibe la loi de 1901 est la répartition des bénéfices entre les associés. Cette caractéristique permet de distinguer l'association de la société d'une part (art. 1832 du code civil) et d'autre part du groupement d'intérêt économique (ordonnance du 23 septembre 1967).

Le lien commun, la permanence de ce lien et la non-lucrativité sont les seuls principes définis par la loi de 1901. Les conditions de validité de l'association relèvent ensuite des principes généraux applicables aux contrats et obligations et peuvent déclarer la nullité de l'association si le consentement, la capacité ou l'administration de la preuve viennent à faire défaut.

Le contrat d'association ne dit rien sur les modes de fonctionnement interne à l'association et sur ce qui régit la relation entre les membres. De ce point de vue, la loi sur la liberté d'association donne la liberté de choisir avec qui et pourquoi s'associer. Elle laisse une marge de manœuvre considérable sur le comment. Si la règle est générale est que la rédaction des statuts est libre, il existe des cas dans lesquels ils doivent être adoptés :

- les associations reconnues d'utilité publique par le conseil d'État ou pour des organismes comme les CREAI (Centre Régionaux pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées) qui ont dû adopter des statuts annexés à l'arrêté du 22 janvier 1964 qui les crée pour obtenir leur agrément. Ces associations sont légalement obligées d'adopter des statuts-types ;

- les organismes financeurs peuvent exiger des clauses de garantie. Les associations qui touchent des financements publics doivent intégrer une clause statutaire qui les oblige à la dévolution de leurs biens en cas de cessation d'activité.

Cependant pour la plupart des associations du secteur du handicap l'élaboration des statuts est libre. Il existe très peu d'incitation dans les lois ou les décrets d'application sur l'organisation et le fonctionnement d'une association. Ils sont réglés par les statuts et le règlement intérieur que rédigent les membres de l'association et relèvent de l'usage. Nous allons aborder les principaux points traités dans les statuts des associations : les membres et les instances.

Le premier point concerne la question des membres de l'association. Le recrutement des membres est en principe très ouvert, cependant le mode d'admission peut-être réglementé par les statuts dans un souci de préservation de l'esprit des fondateurs. Des conditions restrictives peuvent être prévues comme le parrainage par un membre-fondateur, un système électif, une cooptation. Les modes de contrôle et de sélection des nouveaux membres de l'association conditionnent l'homogénéité ou l'hétérogénéité des membres dirigeants et le déploiement de son projet.

Une association peut ne pas comporter que la seule catégorie de membres actifs. En effet, il existe fréquemment dans les statuts des catégories distinctives entre membres. Ces logiques de distinction peuvent dépendre d'une dimension symbolique (membres fondateurs, membres d'honneur), du degré d'investissement (sympathisants, correspondants), du niveau de contributions financières (membre bienfaiteurs).

À cela peuvent s'ajouter des membres de droit ou des membres nommés qui sont choisis en raison de leurs compétences personnelles ou parce qu'ils représentent une organisation partenaire. Les statuts peuvent également prévoir les modalités de départ d'un ou plusieurs membres mais ni la démission, ni l'exclusion, ni le décès d'un membre ne met fin à l'association. Enfin, les adhérents d'une association se doivent d'en respecter les statuts et le règlement intérieur. Le non-respect de ceux-ci peut conduire à une sanction qui peut être une amende ou l'exclusion.

La loi a laissé aux membres fondateurs d'une association une liberté quasi-absolue dans l'organisation de celle-ci. En effet, les organes de délibération et d'administration de l'association sont définis dans les statuts et dans le règlement intérieur rédigés par les membres-fondateurs. Cependant, les associations sont organisées traditionnellement selon un principe démocratique que d'aucuns résument par la formule suivante « *un homme, une voix* ». Dans l'usage, on trouve différentes instances.

L'assemblée générale (AG) est une réunion de tous les membres de l'association. Elle constitue l'organe suprême de décision et siège sous deux formes :

- l'assemblée générale ordinaire se réunit au moins une fois par an. Elle a pour rôle d'approuver l'ensemble des documents relatant l'activité de l'association (rapport moral, comptes financiers), de voter le budget, de procéder à l'élection d'administrateurs et de décider des opérations importantes (achats, ventes...). Enfin, l'AG est chargée de voter des résolutions fixant la doctrine de l'association ;
- l'assemblée générale extraordinaire est convoquée sur demande d'un membre (précisé dans les statuts) pour prendre une décision qui ne peut attendre une assemblée ordinaire et dont l'importance est primordiale pour l'association (comme par exemple la révision des statuts).

Le conseil d'administration (CA) est l'organe de direction et d'exécution qui est chargé d'administrer l'association et de gérer son patrimoine conformément à la loi et aux statuts. Ce

conseil (qui porte parfois les noms de comité directeur ou de comité exécutif) réunit un nombre restreint de membres, généralement élus ou cooptés en AG. Il se rassemble plusieurs fois par an pour décider et pour suivre l'activité de l'association. Enfin, même s'il n'y pas d'obligation légale ou réglementaire l'ensemble des conseils d'administration fait l'objet de procès-verbaux conservés dans un registre.

Enfin, la dernière instance traditionnelle d'une association est le bureau. Il constitue l'organe moteur de l'association. Il est composé de quelques administrateurs élus soit par le CA soit en assemblée générale, son rôle est précisé dans les statuts.

Le président incarne la personne morale et représente l'association vis-à-vis des tiers et en justice, les vice-présidents assument la représentation du président, ils peuvent être dédiés à certains sujets stratégiques de l'association. Le secrétaire ou secrétaire général assure la rédaction des procès-verbaux, il est également en charge des archives et parfois des correspondances. Le trésorier est chargé de la gestion des fonds et des biens et de la comptabilité. Le bureau étant en charge de la gestion courante, il se réunit plus souvent que le CA. Dans les associations importantes on peut trouver des organes supplémentaires tels qu'un conseil de surveillance ou un conseil scientifique.

3.2. Le poids des associations du médico-social dans l'économie

Après avoir brossé brièvement un panorama quantitatif et législatif du secteur associatif, nous allons nous intéresser aux particularités des associations œuvrant dans le secteur du handicap. Dans un premier temps, nous présenterons les grandes données quantitatives concernant ces associations (**section 3.2.1**). Dans un second temps nous rendrons compte de leur principale spécificité : être des associations dont l'objet social est la gestion d'équipements médico-sociaux (**section 3.2.2**).

3.2.1. Le secteur médico-social en quelques grandes données

Le secteur du handicap est composé à plus de 90 % d'organismes à but non-lucratif. En 2012, ces associations proposent 580 000 places d'accueil de personnes en situation de handicap dans 12 500 établissements. Les établissements et services spécialisés dans le handicap représentent une dépense globale publique, tous financeurs confondus (État, Conseils généraux, Assurance maladie) de 16 milliards d'euros⁸¹. En 2007, ces associations employaient environ 270 000 professionnels de l'accompagnement, dont 116 000 dans les établissements pour enfants et 158 000 dans les établissements pour adultes⁸². Le secteur du médico-social représente l'archétype des grandes tendances décrites par Tchernonog à propos des associations-employeurs⁸³.

⁸¹ Claire-Marie Foulquier-Gazagne, Agnès Jeannet, Anne Aburtin, Laurent Vachey, and Frédéric Varnier, *Établissements et services pour personnes handicapées offre et besoins, modalités de financement*, rapport de l'Inspection générales de finances et de l'inspection générale des affaires sociales, Paris, 2012

⁸² Viviane Tchernonog, "Le secteur associatif et son financement," *Informations sociales*, 2012, vol. 4, n° 172, p. 11-18.

⁸³ Les données permettant de proposer une « morphologie » du secteur du handicap c'est-à-dire de rendre compte de l'évolution du nombre et des caractéristiques des opérateurs-gestionnaires sont rares voir inexistantes. Le secteur du handicap, comme tout secteur dont les activités doivent être autorisées et sont financées sur des fonds publics (de l'État, de l'Assurance maladie et des collectivités territoriales) fait l'objet d'une « observation » sur ses capacités en équipement, leur évolution et leur répartition sur le territoire, en vue de la mise en œuvre de la planification. Cependant, la nature et la fiabilité des informations sur le secteur reste assez rudimentaires jusqu'à une date récente. L'information vise à

À notre connaissance le rapport IGAS⁸⁴ est le dernier en date à proposer une lecture « exhaustive », du secteur à partir de ses opérateurs gestionnaires. Plus récemment une enquête du CREDOC a proposé une telle analyse mais sur un échantillon restreint de 1 000 associations, dans lequel les « *grandes associations-gestionnaires* » sont sur-représentées. Afin de formuler des éléments de contexte centrés sur la question des opérateurs gestionnaires, nous avons réalisé une exploitation spécifique des fichiers FINESS qui répertorient les établissements et leurs organismes gestionnaires. Nous avons constitué une base de données des « *opérateurs gestionnaires associatifs* »⁸⁵. À partir d'une analyse des données issues des fichiers FINESS de 2012 nous pouvons proposer un recensement des équipements et de leur évolution sur cette période, ainsi qu'une distribution des opérateurs associatifs gestionnaires selon le nombre d'établissements gérés.

La répartition des opérateurs associatifs selon leur taille (en nombre d'établissements gérés) montre un secteur majoritairement constitué de petits opérateurs gérant un seul établissement (c'est le cas de près de 60 % des opérateurs). Les opérateurs de grande taille se trouvent plus souvent dans le secteur de l'enfance handicapée tandis que les associations s'occupant d'adultes handicapés sont plus souvent que les autres « *mono-établissement* ». Les plus « *grands opérateurs* » sont ceux qui gèrent plus de 10 établissements ou services différents. Si leur part a augmenté depuis les années 1970 (rapport IGAS), ces gros opérateurs ne représentent que 15 % de l'ensemble des opérateurs, plus de la moitié des associations gérant moins de 5 établissements en 2012.

recenser les équipements et porte avant tout sur le nombre de « places » et d'établissements et de services. Le mode de financement au prix de journée incite à faire de la « place » l'unité de mesure élémentaire du système d'information. Finalement, dans cette visée planificatrice, l'identité de l'opérateur qui gère les places apparaît comme une donnée secondaire. L'administration ne s'intéresse à la dimension gestionnaire des associations qu'à partir des années 1980 notamment dans un rapport de l'IGAS intitulé « *La politique sociale et les associations* » et dont l'ambition est de rendre compte de l'articulation entre l'action des pouvoirs publics et celle des associations. L'appréciation du nombre d'associations-gestionnaires est qualifiée de « *très difficile* » et les auteurs du rapport se contentent de « *proposer le chiffre de 1300 associations-gestionnaires d'établissements et services à prix de journée, pour l'ensemble du secteur handicapé enfants et adultes* ». Le constat dressé par les auteurs du rapport IGAS témoigne du faible volume d'information sur les opérateurs gestionnaires au début des années 1980 :

« L'administration centrale du ministère n'a pas de vision très précise du nombre des acteurs institutionnels gestionnaires de ces établissements ou services. Le dénombrement fait en 1981 par la Direction de l'action sociale au ministère avec des moyens très limités, à partir des comptes rendus départementaux de prix de journée préfectoraux ne distingue pas les associations par grande famille d'activité. De plus, il n'est pas exhaustif (il manque les organismes gestionnaires dont les prix de journée ne relèvent pas du commissaire de la République, prix de journée Sécurité sociale notamment). La mise en place de l'identification des organismes gestionnaires au sein du FINESS est à peine ébauchée. Dans ces conditions il est très difficile d'évaluer le nombre d'associations du secteur ». IGAS, *La Politique sociale et les associations*, Paris, 1983.

⁸⁴ IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales.

⁸⁵ Cf. Annexe 1. Modalités d'exploitation du fichier FINESS pour une analyse de l'équipement dans le secteur du handicap à partir des opérateurs gestionnaires.

Le tableau ci-dessous rassemble les différentes estimations que nous venons de mentionner sur la proportion des grandes associations gestionnaires parmi les opérateurs du secteur du handicap.

Tableau 4 - Recensement des associations-gestionnaires en fonction de leur taille (en nombre d'établissements ou services gérés), selon différentes sources et différentes dates

	DAS 1981- SIRENE (rapport IGAS 1983)	Enquête CREDOC 2001	FINESS 2006	FINESS 2012
1 établissement	74 %	50 % gèrent moins de 4 établissements	32,5 %	38,2 %
De 2 à 4	16 %		38,9 %	34,7 %
De 5 à 9	6 %	25 %	13,4 %	15,1 %
Plus de 10	4 %	25 %	14,9 %	13,0 %
	1 300 associations	Échantillon de 1 000 associations	1 786 associations	2 548 associations

De façon plus fine, on peut désigner comme les « *plus gros opérateurs* » du secteur du handicap, ceux qui gèrent plus de 20 établissements et qui représentent 3,7 % de l'ensemble des opérateurs associatifs, en 2012. Il importe surtout de se demander la part qu'occupent ces opérateurs dans l'offre d'équipement.

Tableau 5 - Répartition des associations selon les classes de nombre d'établissements gérés en 2012

Classes Nb étab 2012	Associations		Capacité en nombre de places		Nombre Places moyen	
	n	%	n	%	Par association	Par établissement
1 établissement	974	38,2	40 628	7,0	41,7	41,7
de 2 à 5	1 005	39,4	140 088	24,0	139,4	46,9
de 6 à 10	302	11,9	107 016	18,3	354,4	46,5
de 11 à 20	173	6,8	120 488	20,7	696,5	48,2
plus de 21	94	3,7	174 868	30,0	1 860,3	47,5
Total	1 786	100	583 088	100	228,8	46,9

Ces opérateurs se trouvent à gérer près de 30 % du nombre de places et d'établissements pour personnes handicapées (quel que soit le type de handicap) en 2012. Ils peuvent ainsi occuper des positions « dominantes » localement, dans la mesure où ils peuvent gérer la majorité des équipements d'un département ou d'une zone géographique.

Les plus grosses associations présentes figurent aussi parmi les plus anciennes. L'analyse de l'ancienneté des opérateurs présents sur le secteur en 2012 fait apparaître :

- qu'une part importante d'opérateurs « historiques » (dont le premier établissement géré a été créé avant 1960) se trouve parmi les plus gros opérateurs ;
- que plus de la moitié des 100 plus grandes associations (celles qui gèrent plus de 20 établissements ou services) de 2012 ont été créées avant 1960 alors que plus de la moitié de l'ensemble des opérateurs sont apparus après 1975.

Tableau 6 - Part des opérateurs associatifs "historiques" parmi les gros opérateurs en 2012

	1 ^{er} étab. créé avant 1960	1 ^{er} étab. créé entre 1960 et 1975	1 ^{er} étab. créé après 1975	
Association gérant plus de 20 établissements	53,7 %	45,4 %	0,9 %	100 %
Ensemble des associations gestionnaires	17,6 %	25,0 %	57,4 %	100 %

Cette présence ancienne sur le secteur rend compte en partie de la taille actuelle des associations. Présentes depuis plus longtemps, elles ont *a priori* eu plus de temps pour se développer en créant de nouveaux établissements et services. Elles ont surtout bénéficié d'une conjoncture favorable de création globale d'équipement dans le secteur au cours des années 1960 et 1970 (dans le cadre de l'effort de planification des équipements sociaux des IV^{ème}, V^{ème} et VI^{ème} plan). Le nombre d'associations dans le secteur s'est développé de manière concomitante avec le développement du nombre de places autorisées (voir graphique).

Figure 2 - Évolution du nombre d'associations-gestionnaires en 1940 et 2012 dans le secteur du handicap

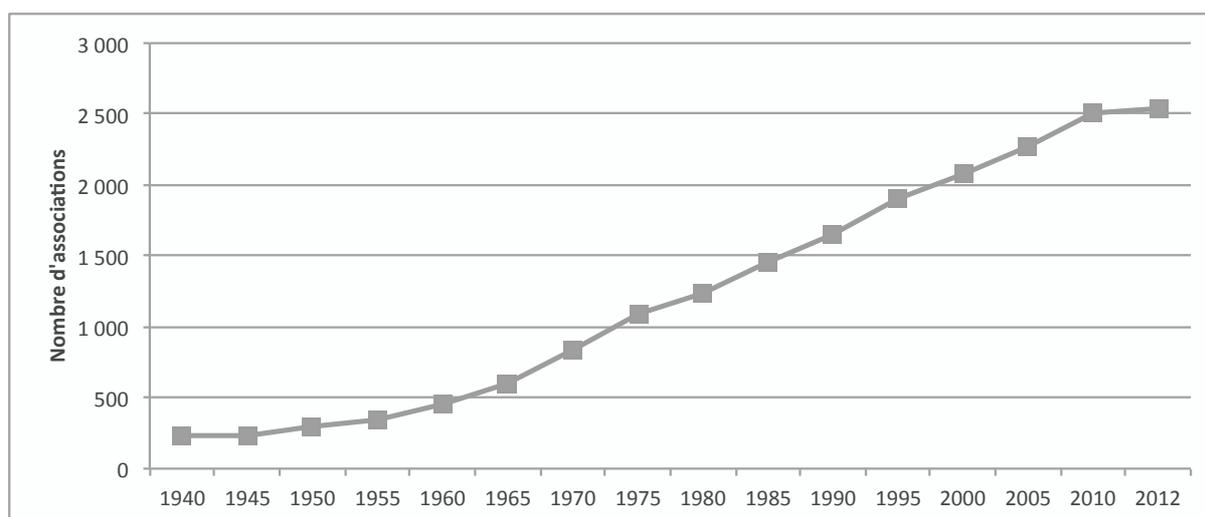


Figure 3 - Évolution du nombre d'établissements et services entre 1940 et 2012 dans le secteur du handicap

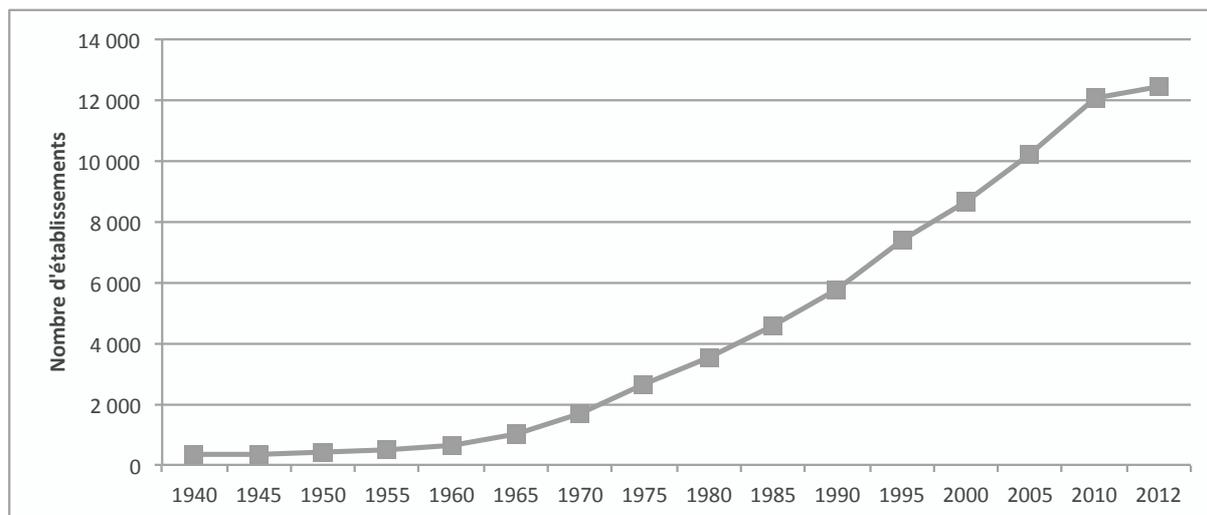
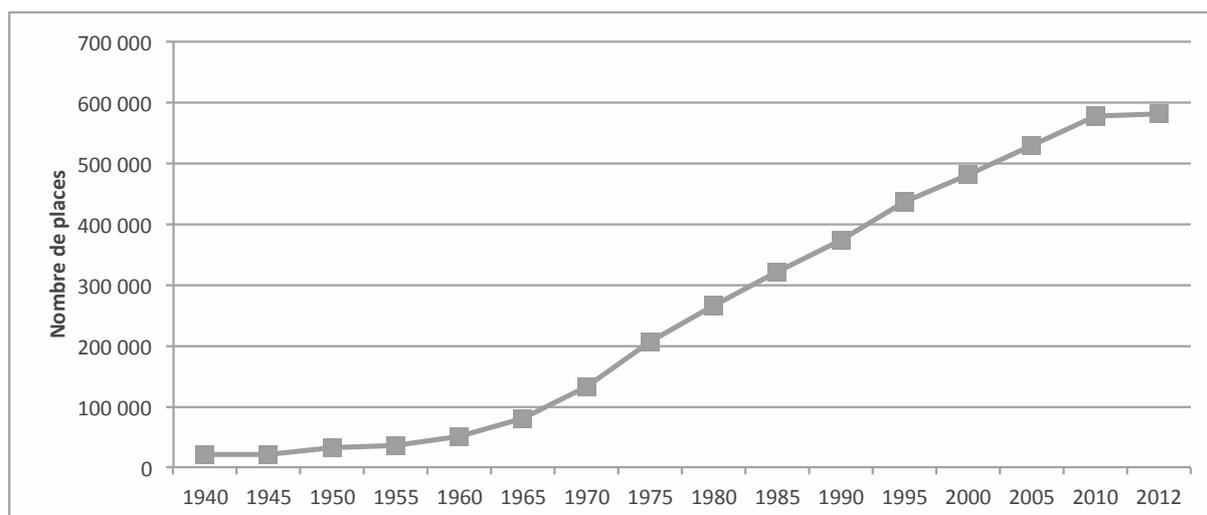


Figure 4 - Évolution du nombre de places autorisées entre 1940 et 2012 dans le secteur du handicap



Le secteur du handicap est partagé en deux : il est dominé par de très grandes associations-gestionnaires qui ne représentent que 3,7 % des associations mais prennent en charge 30 % de l'activité. Ces associations-leader sont fréquemment les plus anciennes et sont en situation de quasi-monopole dans certains territoires.

3.2.2. Le modèle de l'association-gestionnaire : des entreprises-associatives ?

Les associations médico-sociales sont traditionnellement dénommées « associations-gestionnaires ». En effet, elles ont la particularité d'être simultanément des lieux de revendications politiques en faveur des personnes handicapées et également des « opérateurs gestionnaires » qui prennent en charge des personnes grâce à des financements publics.

Afin de rendre compte des implications théoriques de cette forme associative singulière nous présenterons le concept « *d'entreprise-associative* ». Les associations-gestionnaires du secteur du handicap sont fondées sur un double contrat : le contrat d'association énoncé dans la loi de 1901 qui les définit statutairement et le contrat de travail les rattachant aux règles du code du travail appliqué à leur activité gestionnaire.

Ce double fondement juridique fait des associations-gestionnaires ce qu'E. Marchal définit comme des « *entreprises-associatives* » c'est-à-dire des entités dont la structure juxtapose deux dispositifs : un dispositif associatif comprenant une assemblée générale, un CA et un président et un dispositif salarié comprenant un directeur général, des divisions fonctionnelles et des établissements.

Ces deux dispositifs sont distincts et autonomes : « *ils diffèrent aussi bien par les ressources et équipements sur lesquels ils s'appuient que par les règles de fonctionnement auxquelles ils se réfèrent ou par les objectifs qu'ils se donnent* »⁸⁶. L'association est un groupement civique ou domestique qui poursuit un objet souvent altruiste. Ses membres sont libres, égaux, et désintéressés et choisissent eux-mêmes le rôle dévolu aux organes de délibération et de décisions.

L'entreprise applique d'autres principes et possède d'autres ressources. Ce qui la fonde c'est le contrat de travail en vue d'une production à écouler sur un marché. Elle gère une activité économique qui demande de concilier in-put et out-put. Si elle peut choisir la manière dont elle organise ses activités, les marges de manœuvre de ses membres sont décidées par les propriétaires et contraintes par le lien de subordination défini par les contrats de travail.

Pour Emmanuelle Marchal,

*« la particularité des entreprises associatives réside dans la satisfaction simultanée des exigences propres à chaque dispositif sans sacrifier les intérêts de l'association à ceux de l'entreprise et réciproquement »*⁸⁷.

Conclusion

Cette partie liminaire nous a permis de rendre compte du contexte historique qui préside à la naissance du secteur du handicap et les grandes étapes de développement de l'offre d'équipement (**sections 1 et 2**). Nous avons ensuite présenté les particularités du secteur associatif en France et des associations-gestionnaires en particularité (**section 3**).

La prise en charge du handicap a la particularité d'être financée par la collectivité et de s'appuyer sur des associations en ce qui concerne la gestion des équipements. Parmi ces associations, 10% sont des grandes associations-gestionnaires qui ont les caractéristiques d'entreprises-associatives, qui, en plus de leurs statuts associatifs, emploient des centaines de salariés, prennent en charge des milliers de personnes et ont des budgets de plusieurs centaines de millions d'euros. L'originalité de ces entreprises sous statut associatif pose question quant à leur gouvernance et aux théories que l'on peut leur appliquer.

⁸⁶ Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," *op. cit.*, p. 367.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 368.

Revue de littérature : les associations-gestionnaires sont-elles des entreprises ?

L'analyse des associations-gestionnaires par les sciences de gestion soulève un problème épistémologique qui est rarement posé comme tel. En effet, tout se passe comme si le chercheur devait choisir entre le corpus théorique des sciences économiques et des sciences de gestion d'une part et le corpus théorique sur les associations d'autre part. Les associations-gestionnaires semblent être des organisations qui hésitent entre l'association et l'entreprise.

Ces associations ont la particularité d'être des « *entreprises-associatives* » juxtaposant un dispositif associatif et un dispositif salarié. Comme le souligne Marchal, il existe peu de littérature traitant spécifiquement de la gouvernance des associations-gestionnaires. Afin de nous interroger sur l'évolution de l'alliance entre ces deux dispositifs, nous réaliserons une revue de littérature relatant les théories de la gouvernance concernant chaque dispositif.

Lorsqu'il utilise le corpus théorique de l'économie et de la gestion, le chercheur est soumis à une critique externe qui consiste à avancer qu'une théorie utilitariste ne peut saisir une organisation dont la particularité est d'être motivée par le désintéret : « *Dans les associations, la gouvernance obéit à d'autres fondements que la création de valeur pour les actionnaires* »⁸⁸. Lorsque le chercheur s'inscrit dans les théories sur l'association, les associations-gestionnaires sont soupçonnées d'être de « fausses » associations susceptibles d'être instrumentalisées par leurs financeurs ou leurs dirigeants⁸⁹. Elles ne relèveraient plus de la spécificité associative consistant à produire du lien social et « *à faire société* »⁹⁰ en mettant en œuvre un fonctionnement démocratique reposant sur le principe « un homme-une voix ».

Associations et entreprises semblent historiquement et théoriquement des objets réifiés respectivement par la sociologie et par les sciences économiques ; l'entreprise étant le lieu naturel du calcul rationnel et l'association le lieu naturel des actions non-logiques au sens de Pareto⁹¹. Afin de dépasser ces oppositions nous rendrons compte, dans un premier temps, des théories spécifiques au fait associatif. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux théories de la gouvernance qui s'appliquent avant tout à l'entreprise.

La première section présente les théories qui focalisent leurs analyses sur les organisations à but non-lucratif et cherchent à dégager un mode de gouvernance particulier opposé à ceux du marché, de l'État ou de la firme lucrative. Les deux courants dominants sont les théories économiques dites du « tiers secteur »⁹² et celles, pluridisciplinaires, de « l'Économie Sociale et

⁸⁸ Jérôme Boncler, "De l'intérêt de la recherche en management à travailler sur la gouvernance des associations-gestionnaires," *XV Conférence internationale, AIMS Congress, Annecy, 2006*, p. 1.

⁸⁹ « *Le secteur associatif [...] trouve ces fondements dans la solidarité [et] le militantisme* » *Ibid.*, p. 7.

⁹⁰ Pour reprendre le titre d'un ouvrage coordonné par un collectif d'associations de solidarité Robert Lafore, *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, Paris, Uniopss/Dunod, 2010.

⁹¹ Vilfredo Pareto, *Traité de sociologie générale*, Droz, Genève-Paris, 1968, p. 1818.

⁹² Se reporter au numéro spécial de Sociologie du Travail sur le tiers secteur (2000, vol. 42, no. 4.) et aux articles suivant : Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *Sociologie du travail*, 1999, vol. 41, n° 2, p. 195-207 ; Marie J. Bouchard and Nadine Richez-Battesti, "L'évaluation de l'Économie Sociale et Solidaire : une perspective critique et

Solidaire »⁹³. Ce qui fonde la cohérence de ces approches n'est pas l'appartenance disciplinaire de leurs auteurs (qui sont simultanément des sociologues, des économistes, des gestionnaires ou des politistes) mais la spécificité que ces approches confèrent aux organisations non-lucratives⁹⁴.

Ces théories font de l'association un outil politique pour lutter contre la libéralisation économique, notamment en s'opposant à la suprématie des structures de gouvernance marchandes ou lucratives. Elles s'inscrivent dans un paradigme fonctionnaliste de la solidarité, où la nature sociale et politique des associations permet la diffusion de cette structure de gouvernance (**section 1**).

La seconde section présente les théories que les auteurs français rassemblent sous le vocable de « *gouvernance d'entreprise* » ou « *corporate governance* »⁹⁵. Ces théories, aussi diverses soient-elles, sont le corpus historique et dominant sur la thématique de la gouvernance appliquée à l'entreprise. La première formulation du problème de la gouvernance est issue de réflexions économiques. Le socle paradigmatique des théories de la « *corporate governance* » sont les travaux « *du choix institutionnel* » qui, d'une part, se focalisent sur les fonctionnements internes aux firmes⁹⁶ et d'autre part cherchent à mesurer l'impact de la firme en tant qu'institution sur la performance économique⁹⁷. Dans cette approche, il est possible de contrôler l'efficacité de l'action des individus (ou des organisations) et de décrire ou de concevoir un mécanisme sanctionnant l'inefficacité des actions des dirigeants de la firme.

Nous montrerons que ces théories disciplinaires s'inscrivent un « *paradigme fonctionnaliste de l'efficacité* »⁹⁸ qui ne dit rien sur la genèse des structures de gouvernance (**section 2**).

internationale," *Économie et Solidarités*, 2008, vol. 39, n° 1, p. 5–13 ; Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The nonprofit sector: A new global force*, Baltimore, Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1995 ; Helmut K. Anheier and Avner Ben-Ner, *The study of the Nonprofit enterprise : theories and approaches*, Kluwer Academic/Plenum Publishers - collection Nonprofit and Civil Society Studies, 2003.

⁹³ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, op. cit. ; Jean-Louis Laville, *L'Économie Solidaire : Une perspective internationale*, Paris, Hachette littérature - collection Pluriel Sociologie, 2007 ; Jean-Louis Laville, "Pour une économie plurielle," op. cit. ; Antonio David Cattani and Jean-Louis Laville, *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Folio - collection Folio actuel, 2005.

⁹⁴ Philippe Chaniel and Jean-Louis Laville, "L'économie solidaire: une question politique," *Mouvements*, 2002, vol. 19, n° 1, p. 11–20 ; Jean-Louis Laville, "Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique," op. cit. ; Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, op. cit. ; A. Bachiégga and Carlo Borzaga, "The Economics of the Third Sector," in Helmut K. Anheier and Avner Ben-Ner (dir.), *The Study of the Nonprofit Enterprise, Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003, p. 27–48 ; C. Badelt, "Institutional choice and the nonprofit sector," in Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (dir.), *The Third Sector, Comparative Studies of non-profit organizations*, Berlin-New-york, de Gruyter, 1990, p. 53–61 ; Avner Ben-Ner, "Nonprofit organizations in the mixed economy : A demand and supply analysis," *Annals of public and cooperative economics*, 1991, vol. 62, n° 4, p. 519–550.

⁹⁵ Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, op. cit. ; Peter Wirtz, *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, op. cit. ; Roland Pérez, *La gouvernance de l'entreprise*, op. cit.

⁹⁶ Adolf Berle and Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*, op. cit. ; Ronald H. Coase, "The nature of the firm," *Economica*, 1937, vol. 4, n° 16, p. 386–405.

⁹⁷ Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁹⁸ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," in Gérard Charreaux and Peter Wirtz (dir.), *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006, p. 300–386.

1. Le tiers secteur, entre théories utilitaristes et théories institutionnalistes

Les théories du tiers secteur postulent de la spécificité de la gouvernance des organisations non-lucratives. Deux approches théoriques se distinguent : les théories économiques du tiers secteur qui s'inscrivent dans un paradigme utilitariste et les théories de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) qui relèvent d'un paradigme institutionnaliste.

Dans la première partie, nous présenterons le corpus d'inspiration économique qui a pour objectif d'expliquer l'existence de l'association. Ces recherches identifient un « *tiers secteur* » dont la particularité est de développer un mode de régulation et un modèle de gouvernance alternatifs à ceux de l'État et du marché.

Cette littérature utilise les postulats de l'économie standard pour comprendre pourquoi les organisations à but non-lucratif sont parfois plus efficaces que des organisations lucratives pour satisfaire la demande (**section 1.1**). Dans une deuxième partie, nous présenterons les approches dites de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Ces approches cherchent à rendre compte de la fonction sociale des associations. Elles considèrent l'association comme un mode de gouvernance alternative à l'entreprise lucrative et remettent en cause l'utilisation des postulats de l'économie classique pour analyser le phénomène associatif (**section 1.2**). Dans une troisième partie, nous montrerons que l'ESS s'inscrit dans un discours de dénonciation des logiques économiques et managériales (**section 1.3**). Dans un quatrième temps, nous montrerons que l'ESS milite pour le déploiement d'une « économie plurielle », pour une gouvernance associative basée sur un modèle démocratique (**section 1.4**).

1.1. Les théories économiques de la gouvernance associative

Les théories économiques du secteur à but non-lucratif s'articulent autour de deux thèses centrales. Premièrement, l'association est définie comme une contrainte de non-distribution des excédents et deuxièmement l'ensemble des organisations non-lucratives forme un tiers secteur intervenant en cas d'échec du marché ou de l'État.

Ces théories adoptent une approche utilitariste de l'action et s'inscrivent pleinement dans les postulats de la théorie des choix rationnels⁹⁹. Par construction, ces approches catégorisent et hiérarchisent trois secteurs, le secteur non-lucratif étant généralement présenté comme une solution de second, voire de troisième rang qui intervient lorsque le secteur lucratif ou le secteur public sont mis en échecs.

Dans un premier temps, nous présenterons la manière dont la théorie économique pose le problème de l'existence des organisations à but non-lucratif (**section 1.1.1**). Dans un deuxième temps, nous présenterons les approches qui expliquent l'existence des *non-profits* en analysant la demande (**section 1.1.2**), puis dans un troisième temps, celles qui concentrent leurs analyses sur les systèmes de coalition entre offre et demande (**section 1.1.3**).

⁹⁹ Raymond Boudon, "Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ?," *Revue du MAUSS*, 2004, vol. 2, n° 24, p. 281-309.

1.1.1. La question de l'existence des associations

Les économistes ne se sont intéressés que très récemment à la question de l'existence des organisations non-lucratives¹⁰⁰. Cependant, ils n'ont pas recours à une méthode de description historique pour rendre compte de l'émergence de ce phénomène mais cherchent avant tout à appréhender le phénomène associatif à partir des postulats classiques de l'économie.

Selon eux, la particularité des organisations non-lucratives n'est pas l'interdiction de faire des profits mais l'interdiction de distribution de ceux-ci. La spécificité de ce rapport au gain a pendant longtemps écarté les associations des réflexions économiques. Les économistes préfèrent se focaliser sur deux agents économiques complémentaires et parfois en confrontation : l'entreprise lucrative et l'État. Si le profit est distribué entre les propriétaires dans un cas et est réaffecté au trésor public dans l'autre, la contrainte de non-redistribution oblige les associations à réinvestir leur profit dans leur propre organisation.

Les premiers économistes à prendre l'association comme objet de recherche cherchent à intégrer le problème de la contrainte de non-distribution dans la modélisation économique standard, laquelle repose sur les postulats d'utilitarisme¹⁰¹, d'atomicité¹⁰² et de rationalité¹⁰³ des acteurs. L'association est considérée d'emblée comme une anomalie compte tenu du désavantage relatif des organisations non-lucratives en matière d'incitation par rapport aux firmes lucratives¹⁰⁴. Cette problématisation est spécifique à la théorie économique qui procède par confrontation entre modélisation théorique et problème concret¹⁰⁵.

Pour les théoriciens du tiers secteur l'association est une structure de gouvernance particulière définie par une contrainte de non-distribution du profit. Les économistes cherchent à expliquer l'existence des organisations à but non-lucratif en conservant le postulat utilitariste qui fonde leur réflexion. Conformément au paradigme fonctionnaliste de l'efficacité, la coordination par des organisations non-lucratives est plus efficace dans quelques situations marginales que nous allons détailler. Les recherches économiques qui tentent d'expliquer l'existence des organisations à but non-lucratif mobilisent soit la théorie du rendement social, soit la théorie des organisations¹⁰⁶ :

¹⁰⁰ Enjolras situe l'émergence de l'intérêt des économistes pour le secteur non-lucratif à la fin des années 1970. Bernard Enjolras, "Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? l'apport de la théorie économique," *Revue française d'économie*, 1995, vol. 10, n° 4, p. 37-66 ; Bernard Enjolras, "How to explain the presence of non profit organizations in a market economy," *Annals of public and cooperative economy*, 1995, vol. 4, n° 4.

¹⁰¹ Le principe utilitariste postule que tous les agents économiques cherchent à maximiser leurs intérêts.

¹⁰² Le principe d'atomicité postule qu'un agent économique ne peut à lui seul influencer le marché.

¹⁰³ Le principe de rationalité postule que l'agent économique est rationnel.

¹⁰⁴ Avner Ben-Ner, "Book Review : The Governance of Not-For-Profit Organizations (Edward L. Glaeser)," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2004, vol. 33, n° 4, p. 739-748.

¹⁰⁵ Comme nous l'avons vu, la question de l'origine des firmes telle qu'elle est posée par Williamson participe de ce raisonnement. Le marché garantissant un mode de coordination optimal, comment peut-on rendre compte de l'existence du mode de coordination hiérarchique qu'est la firme ? Cette dernière est considérée comme une anomalie face au marché. La réponse qu'apporte Williamson est qu'il existe des « coûts de transaction » définis comme l'ensemble des actions préalables à une action économique (recherche d'information...) qui risquent parfois de s'avérer très élevés. Dès lors, la minimisation de ces coûts se traduit par l'adoption d'un nouveau dispositif institutionnel hiérarchique : la firme.

¹⁰⁶ Christoph Badelt, "Institutional choice and the nonprofit sector," *op. cit.*

- la théorie dite du rendement social repose sur les travaux du prix Nobel d'économie M. Allais ; dans cette approche l'efficacité est garantie par un critère pareto-optimal¹⁰⁷ et n'est valable que si certaines conditions (au nombre de six) sont réunies¹⁰⁸. Lorsque l'une de ces conditions n'est pas remplie, l'échec du marché est la raison pour expliquer en premier lieu l'intervention de l'État et en second lieu l'intervention des organisations non-lucratives ;
- le second cadre théorique s'interroge sur les mécanismes qui permettent de minimiser « les coûts de transaction ». Dans cette perspective, le chercheur concentre son analyse sur les phénomènes d'asymétrie d'information qui peut résulter des contrats passés entre les membres d'une organisation. L'existence d'organisations non-lucratives s'explique par leur efficacité à réduire ces coûts de transaction mieux que ne le ferait un autre type d'organisation.

Si les analyses qui cherchent à justifier la présence des associations comme une forme de gouvernance alternative à la firme privée se réfèrent à l'une ou l'autre de ces théories, les arguments mobilisés peuvent être agencés entre les arguments qui s'intéressent à la demande (**section 1.1.2**) et ceux qui s'intéressent à l'offre (**section 1.1.3**).

1.1.2. Une approche par la demande de l'existence des « non-profit organizations »

Les approches dites « de la demande » expliquent l'existence des associations par l'incapacité des autres structures de gouvernance à satisfaire convenablement la demande.

La première théorie que nous présenterons considère que les associations ont pour fonction de palier les échecs de l'État. Cependant, l'association n'est pas un mode de gouvernance concurrent à celui de l'État ; il lui est complémentaire (**section 1.1.2.1**). La seconde approche propose d'expliquer en quoi les associations permettent de réaffirmer un lien de confiance dans des situations où l'asymétrie d'information est en défaveur de la demande (**section 1.1.2.2**).

1.1.2.1. Le secteur non-lucratif comme producteur de biens publics complémentaire de l'État

Weisbrod¹⁰⁹ défend l'idée selon laquelle le secteur non-lucratif est un producteur de biens publics et est complémentaire de l'État. Pour cet auteur, les organisations non-lucratives se multiplient lorsqu'un certain nombre de citoyens n'est pas entièrement satisfait de la production de biens publics proposés par l'État. Weisbrod part du postulat qu'il existe un niveau donné de production de biens collectifs et de biens privés. Les fonctions d'utilité diffèrent entre chaque consommateur et sont données par le volume et la répartition de consommation de biens privés et de biens collectifs.

Pour Weisbrod, la question première est de savoir quel volume de biens sera couvert par le gouvernement. Ce volume de consommation de biens collectifs sera fonction de la demande des électeurs/citoyens qui elle-même définit la politique gouvernementale quant au volume de la production de biens collectifs. En partant de ce constat, Weisbrod soutient que de nombreux

¹⁰⁷ Une allocation des ressources est pareto-optimale s'il est impossible de modifier cette allocation de manière à augmenter le bien-être de certains individus sans détériorer le sort d'au moins un autre individu.

¹⁰⁸ À savoir : atomicité de l'offre et de la demande (absence de pouvoir des acheteurs et des vendeurs), information parfaite, mobilité parfaite des acheteurs et des vendeurs (pas de barrière à l'entrée et à la sortie), absence de rendements d'échelles croissants, absence d'externalités, absence de biens publics.

¹⁰⁹ Burton A. Weisbrod, *To profit or not to profit*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

consommateurs de bien collectifs seront insatisfaits soit parce que le taux marginal d'imposition est trop élevé par rapport à la qualité attendue, soit parce que la qualité attendue est trop faible par rapport au taux marginal d'imposition. Dès lors, la création de structures non-lucratives est une solution de second rang pour accroître l'offre de biens collectifs et satisfaire la diversité de la demande.

Si cette approche explique pourquoi il existe une offre privée de production de biens collectifs, elle ne donne aucune explication sur son caractère non-lucratif. Ce point de vue repose sur l'idée que le marché est incapable de produire un bien collectif (par exemple la protection de l'environnement) même si les externalités de ce bien collectif sont positives (par exemple, la création de crèches peut avoir un effet positif sur l'ensemble du marché du travail). Les organisations à but non-lucratif sont donc à même de remplir ce rôle avec des soutiens politiques et plus précisément de l'État qui selon cette théorie a été mis en échec.

Pour Weisbrod, les organisations non lucratives ne sont pas un mode de gouvernance concurrent à la gouvernance publique mais doivent être considérées sous l'angle d'un partenariat entre le secteur non-lucratif et l'État.

1.1.2.2. Les approches en termes d'échec du marché

Les approches en termes d'échec du marché et d'échec contractuel tentent de compléter l'approche en termes d'échec de l'offre public. Hansmann¹¹⁰ montre que les organisations non-lucratives ont pour fonction de remplacer les entreprises lucratives lorsque le marché standard ne conduit pas à une situation optimale.

Pour analyser ces situations « d'échec du marché », Hansmann se concentre sur les situations d'asymétrie informationnelle. La première est une situation d'aléa moral où l'une des parties ne peut contraindre ou contrôler la contribution de l'autre partie dans la valeur attendue du bien ; l'autre est une situation de « sélection adverse » où l'une des parties possède une information sur le bien que l'autre partie ignore. Dans ces situations, le consommateur n'est plus en mesure d'évaluer la qualité du bien et l'offreur est à même d'en tirer parti à son profit¹¹¹. Le marché ne remplit pas sa fonction d'allocation optimale des ressources.

Hansmann pose l'hypothèse que la contrainte de non-distribution réduit l'incitation qu'aurait une organisation lucrative à tirer parti de l'asymétrie informationnelle. En somme, il présente une théorie de la confiance où, dans les situations d'asymétrie informationnelle, les consommateurs se tourneraient plus volontiers vers des organisations dont la non-lucrativité réduirait les risques de comportements opportunistes. Dès lors, les organisations non-lucratives auraient un avantage comparatif sur les marchés où les situations d'asymétrie d'information sont fortes.

Des auteurs comme Esley et O'Hara¹¹² cherchent à généraliser cette réflexion, leur questionnement porte sur l'optimisation des contrats dans les situations d'asymétrie d'information. Ils démontrent que dans les situations où la qualité ne peut être observée par le consommateur ou que l'action des managers est réduite par l'aversion au risque, les organisations non-lucratives sont plus efficaces pour optimiser les contrats.

¹¹⁰ Henry B. Hansmann, "The Role of Nonprofit Enterprise," *The Yale Law Journal Company*, 1980, vol. 89, n° 5, p. 835-901.

¹¹¹ Cette situation est décrite dans le célèbre article d'Akerlof sur le « marché des tacots ». George Akerlof, "The market for « Lemons » : Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, n° 3, p. 488-500.

¹¹² David Easley and Maureen O'Hara, "The economic role of the nonprofit firm," *The Bell Journal of Economics*, 1983, vol. 14, n° 2, p. 531-538.

Les mêmes raisonnements sont également appliqués aux relations entre donateurs et organisations lucratives¹¹³; le donateur cherche à optimiser l'efficacité de l'organisation (mesurée à la quantité ou à la qualité de biens ou services produits par l'organisation) à laquelle il décide de faire un don. La contrainte de non-distribution est considérée comme un facteur déterminant pour accroître la confiance du donateur et réduire les risques d'opportunismes liés à l'asymétrie d'information.

Fama et Jensen¹¹⁴ analysent la relation donateurs/organisations non-lucratives avec les postulats de la théorie de l'agence. Ils considèrent que dans le cas des organisations non-lucratives financées majoritairement par des dons privés, on n'observe pas de relations d'agence. En effet, de leur point de vue la contrainte de non-distribution conduit à l'absence de « *residual claims* » (prétendant résiduel) et donc à l'établissement d'une relation d'agence.

Cette spécificité des organisations non-lucratives expliquerait, selon ces auteurs, la domination des associations dans les secteurs financés majoritairement par des dons. Cependant, dans le cas des associations accompagnant des personnes handicapées, les dons/adhésions ne représentent pas même 1 % des budgets consolidés¹¹⁵. Ce type d'arguments est beaucoup plus prégnant dans le cas du secteur *non-profit* états-unien où la pratique du mécénat est, contrairement à la France, très développée¹¹⁶.

De ce fait, les particularismes des modes de financements états-unien qui procèdent principalement par dons et mécénats permettent d'établir un lien entre les apporteurs de ressources et la composition des conseils d'administration. Il est fréquent qu'une entreprise mécène ait un représentant dans les instances dirigeantes de l'organisation non-lucrative qu'elle finance¹¹⁷. Le lien entre composition du CA et la structure de financement est fréquent dans les *non-profits* américaines¹¹⁸ mais très réduit dans le cas français¹¹⁹. Dès lors, les théories classiques de la *corporate governance* sont facilement transposables au secteur *non-profit* américain mais semblent moins pertinentes pour traiter du secteur associatif français.

Pour conclure, l'ensemble des théories de la demande s'intéresse à ce qui conduit un usager à choisir de consommer des biens ou services produits par une organisation non-lucrative au détriment de ceux proposés par des entreprises lucratives ou par l'État.

1.1.3. Une approche par l'offre de l'existence des « *non-profits organizations* »

Les théories précédentes cherchent à comprendre l'existence du secteur associatif en posant que les spécificités de la demande sont en adéquation avec la contrainte de non-redistribution des

¹¹³ Henry B. Hansmann, "The Role of Nonprofit Enterprise," *op. cit.* ; Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control," *Journal of law and economics*, 1983, vol. 26, n° 2, p. 301-325.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Julien Adda, Emmanuel Gagnerot, and Virginie Roe, *Le financement (public) des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins*, Paris, 2008 et Viviane Tchernonog and Jean-Pierre Vercamer, *Les Associations entre mutations et crise économique : État des difficultés*, *op. cit.*

¹¹⁶ Anne Bory, "Le bénévolat d'entreprise en France : une rencontre du privé et du public sous influences étasuniennes," *Travail et Emploi*, 2013, vol. 133, p. 53-62.

¹¹⁷ Kennard T. Wing, Katie L. Roeger, and Thomas H. Pollak, *The Nonprofit Sector in Brief: Public Charities, Giving and Volunteering*, 2009, Vol. 501, p. 1-8.

¹¹⁸ Evelyn Brody, "The Board of Nonprofit Organizations: Puzzling through the Gaps between Law and Practice," *Fordham Law Review*, 2007, vol. 76, n° 2, p. 521-566.

¹¹⁹ Anne Bory, "À la tête du secteur non-lucratif américain? un regard sociologique," *Entreprises et Histoire*, 2009, vol. 3, n° 56, p. 117-130.

organisations non-lucratives soit parce que la demande de biens publics est insatisfaite, soit parce que la demande est soumise à une asymétrie informationnelle.

Dans une première partie, nous présenterons les théories qui postulent que l'origine des associations repose sur le travail d'entrepreneurs sociaux. Pour celles-ci, l'existence des associations repose sur une coalition rassemblant l'offre et la demande (**section 1.1.3.1**). Dans un deuxième moment, nous présenterons le point de vue de Salamon qui développe une approche sociohistorique et met en exergue la dialectique entre l'État et le secteur associatif pour en expliquer l'origine (**section 1.1.3.2**).

1.1.3.1. La fonction entrepreneuriale : une coalition entre l'offre et la demande

Certaines approches considèrent que la prise en compte des seules caractéristiques de la demande est insuffisante pour expliquer l'existence d'organisations non-lucratives. En effet, les analyses en termes de demande ne disent rien sur ce qui motive des personnes à s'investir dans la création d'une organisation non-lucrative. Elles sont également peu disertes sur les avantages qu'un offreur peut tirer de la contrainte de non-redistribution.

Pour James, la non-incitation que représente la contrainte de non-redistribution est compensée par d'autres sources de motivation que la maximisation du profit. Il peut s'agir d'une « maximisation¹²⁰ » de la foi de ces membres ou d'une maximisation du nombre de ses d'adhérents. E. James met en avant la spécificité de l'offre pour expliquer l'existence du secteur non-lucratif et montre que la fonction entrepreneuriale des organisations non-lucratives permet de créer une offre de biens ou services pour satisfaire une demande trop hétérogène pour être prise en charge par des entreprises standard.

Dans la même lignée, un auteur comme Young centre sa réflexion sur la figure de l'entrepreneur social en établissant une série de profils d'entrepreneurs sociaux. Comme pour James, l'entrepreneur social s'oppose à l'entrepreneur standard car l'appropriation du gain ne constitue pas son unique motivation¹²¹. La particularité de l'entrepreneuriat social est qu'il cherche à réunir les parties-prenantes du côté de la demande et de l'offre. Ce partenariat entre professionnels et usagers a lieu très fréquemment selon Young à propos de biens ou de services ayant des effets positifs sur la collectivité dans son ensemble. En cela, l'analyse de Young rejoint les conclusions de la théorie des ressources excédentaires de Weisbrod.

Cependant, Ben-Ner et Van Hoomissen¹²² remarquent que la présence d'entrepreneurs sociaux, fussent-ils désintéressés, n'est pas suffisante pour expliquer pourquoi cette coalition entre offre et demande fait consensus entre les deux parties-prenantes. Pour effectuer cette synthèse entre les théories de l'offre et celles de la demande, ils s'appuient sur la notion de *stakeholder* (parties-prenantes) et définissent les organisations non-lucratives comme

« des coalitions d'individus qui s'associent afin de s'offrir et de fournir à d'autres des biens ou des services qui ne sont pas offerts de façon adéquate ni par les organisations lucratives ni par les organisations publiques. »¹²³

¹²¹ Il peut avoir comme objectif de rechercher son indépendance ou de fournir un service particulier.

¹²² Avner Ben-Ner and Theresa Van Hoomissen, "Nonprofit organization in the mixed economy : A demand and supply analysis," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1991, vol. 62, n° 4, p. 519-550.

¹²³ La traduction est empruntée à Bernard Enjolras dans son article "Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? l'apport de la théorie économique," *op. cit.*, p. 44.

Pour ces deux auteurs, ces organisations ne sont pas le fait d'entrepreneurs « non-lucratifs » qui prennent, dans l'historiographie indigène aux associations, la figure mythique du fondateur ; ils concentrent leur analyse sur la présence de parties-prenantes qui rétablissent la confiance en réduisant les problèmes d'asymétrie d'information et par là contrôlent l'organisation¹²⁴.

Ben-Ner et Van Hoomissen distinguent les parties-prenantes qui consomment et paient un service (ou le font financer par un tiers) et relèvent de la demande, des parties-prenantes qui produisent le service et relèvent de l'offre. Pour ces auteurs, l'alliance entre la demande et l'offre dans une organisation non-lucrative permet de retirer un bénéfice plus élevé que toute autre forme d'organisation. Dans le cadre d'un échange standard, il existe un conflit d'intérêts entre demande et offre¹²⁵ que le système de prix permet de départager. Au contraire, les organisations non-lucratives ne se fondent pas sur un conflit d'intérêts mais sur une coalition d'individus impulsée par les parties-prenantes du côté de la demande. Les parties-prenantes qui tirent le plus d'avantages à l'existence et au contrôle de l'organisation vont être à l'origine de sa création.

Les auteurs distinguent deux dynamiques à l'origine des associations. Certaines voient le jour lorsque des parties prenantes cherchent à contrôler l'organisation et engagent des « entrepreneurs sociaux » pour développer un service. L'autre dynamique se développe autour des professionnels qui ont conscience des problèmes d'information quant à une gamme de prestations et cherchent alors une alliance avec les représentants des usagers (qui sont les parties les moins informées) et s'appuient sur le capital-confiance lié à la non-lucrativité pour créer un service sans être soupçonnés d'opportunisme.

Les théories de l'entrepreneuriat social se focalisent sur les situations qui engendrent des coalitions entre la demande et l'offre sous une forme non-lucrative mais n'explorent pas les situations qui freinent le développement associatif.

1.1.3.2. Les approches en termes d'échec philanthropique

L'approche en termes « d'échec philanthropique »¹²⁶ développée par Salamon¹²⁷ formule deux principales critiques aux théories en termes d'offre et de demande. Premièrement, il insiste sur le caractère artificiel des descriptions historiques sur l'émergence des organisations à but non-lucratif. En effet, la plupart des approches s'appuient sur un raisonnement causal qui est abusivement assimilé à une description historique. Elles présentent l'association comme une solution de second rang (voir de troisième rang) et leur existence est cantonnée à un phénomène résiduel qui intervient après l'échec de l'État ou du marché.

Salamon défend alors la thèse inverse en posant qu'historiquement les organisations non-lucratives sont bien souvent les premières à se préoccuper de biens collectifs ou à revendiquer

¹²⁴ Avner Ben-Ner and Theresa Van Hoomissen, "The governance of nonprofit organizations: Law and public policy," *Nonprofit Management and Leadership*, 2006, vol. 4, n° 4, p. 393-414.

¹²⁵ La demande cherche à optimiser la qualité et la quantité afin d'atteindre le meilleur rapport qualité-prix alors que l'offre poursuit le but inverse.

¹²⁶ Le terme est repris à Enjolras dans Bernard Enjolras, "Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? l'apport de la théorie économique," *op. cit.*, p. 45.

¹²⁷ Lester M. Salamon, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State," *Journal of voluntary research*, 1987, vol. 16, n° 2, p. 29-49 ; Lester M. Salamon, *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Johns Hopkins University Press, 1995 ; Lester M. Salamon, "The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice," in Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (dir.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, New York, Walter de Gruyter & Co, 1990, p. 219-240.

de nouveaux droits sociaux¹²⁸. La seconde critique porte sur le fait que les théories de l'échec du marché conçoivent les relations entre État et secteur non-lucratif comme exclusives l'une de l'autre. Pour Salamon, ces théories ne donnent aucune explication des utilisations des organisations non-lucratives par l'État pour gérer certains biens collectifs ou ne s'interrogent guère sur la production des règles encadrant le secteur non-lucratif par les pouvoirs publics¹²⁹.

Salamon rend compte des rapports entre l'État et le secteur non lucratif pour expliquer de quelle manière les organisations non-lucratives ont développé une offre de services de biens collectifs. Il inverse le postulat des théories de « l'échec du marché », il pose que l'État n'intervient dans la production d'un bien collectif que dans la mesure où les organisations à but non-lucratif ont échoué à satisfaire des besoins sociaux. Salamon identifie quatre limites au déploiement d'un secteur non-lucratif :

- **l'insuffisance philanthropique** correspond aux situations où les organisations non-lucratives ne parviennent pas à s'autofinancer ;
- le **particularisme philanthropique** correspond aux situations où l'organisation ne s'adresse qu'à une catégorie de personnes partageant les mêmes caractéristiques que les membres de l'organisation (ces particularismes peuvent prendre des formes religieuses, ethniques, communautaires, idéologiques...);
- le **paternalisme philanthropique** correspond aux situations où la définition des besoins est le reflet des besoins des personnes qui financent (Salamon donne l'exemple des formes de mécénat dans le champ artistique) ;
- et enfin **l'amateurisme philanthropique** qui correspond aux situations où le travail bénévole est insuffisant et que l'intervention de professionnels est nécessaire.

Dans cette approche, l'analyse des relations d'interdépendance avec l'État est fondamentale pour comprendre l'existence des organisations non-lucratives. Ces réflexions débouchent sur une définition des caractéristiques spécifiques des organisations à but non-lucratif, ces dernières doivent être formelles, privées, ne pas distribuer des profits, autodirigées, mobiliser l'implication de bénévoles, être non-religieuses et non-politiques¹³⁰¹³¹.

Conclusion

Le courant du tiers secteur considère la contrainte de non-distribution des profits comme la spécificité des organisations non-lucratives. Les explications se focalisent sur l'échec du marché ou de l'État et s'inscrivent dans un « paradigme fonctionnaliste de l'efficacité ». D'une part, ces approches postulent qu'il existe une hiérarchie entre les systèmes de gouvernance et d'autre part elles conditionnent le développement d'un système de gouvernance en fonction de son efficacité relative vis-à-vis des systèmes de gouvernance concurrents.

Le point aveugle de ces théories est qu'elles expliquent l'existence des organisations en fonction de leur efficacité relative ; elles ne s'intéressent qu'au maintien des organisations et délaissent le problème de leur genèse.

¹²⁸ Salamon va jusqu'à soutenir que les organisations non-lucratives sont antérieures au développement du modèle de l'État-providence.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Dans le sens où elle ne doit constituer ni une Église ni un parti politique. Ses membres peuvent cependant se référer à des principes et à une éthique religieuse ou politique.

¹³¹ Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The emerging sector: The nonprofit sector in comparative perspective: an overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, 1994 ; Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stephan Toepler, and Wojciech S. Sokolowski, *Global Civil Society: Dimension of the nonprofit sector*, Baltimore, The Johns Hopkins university - center for civil society studies, 1999.

1.2. Le paradigme fonctionnaliste de la solidarité

Les théories de l'ESS reposent sur un paradigme fonctionnaliste de la solidarité dont nous allons présenter les caractéristiques. Dans un premier temps, nous montrerons que pour l'ESS la capacité à produire du lien social constitue la spécificité des associations (**section 1.2.1**). Dans un second temps, nous montrerons que pour l'ESS l'action désintéressée fait de l'association un contre modèle à l'entreprise lucrative (**section 1.2.2**).

1.2.1. L'association productrice du lien social

À la manière du courant économique sur le tiers secteur, les chercheurs de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) défendent la thèse de la spécificité des organisations non-lucratives. En effet, dans ces approches :

« la question de l'existence et celle de la spécificité sont étroitement liées : ce sont certaines des spécificités de ce secteur qui semblent en justifier l'existence. »¹³²

Ces courants s'inscrivent tous deux dans une perspective institutionnaliste, cependant ils ne confèrent ni la même définition, ni la même fonction au concept d'institution :

- le courant économique du tiers secteur déploie un point de vue utilitariste qui traite de l'institution comme une organisation issue de l'agrégation de volontés individuelles ;
- le courant de l'ESS considère l'institution comme un mouvement sociohistorique producteur de normes et de valeurs qui encadrent les comportements individuels¹³³.

L'ESS conteste que l'existence d'un système de gouvernance soit liée à sa performance relative dans un environnement donné. Au paradigme fonctionnaliste de l'efficacité, l'ESS substitue un paradigme fonctionnaliste de la solidarité qui justifie l'existence des associations par leur fonction sociale et démocratique¹³⁴. Elle soutient que le caractère désintéressé de l'action dans les organisations non-lucratives participe d'un mode de gouvernance alternatif¹³⁵ dont la fonction n'est pas la maximisation des utilités mais la production de solidarité. Enfin, l'ESS définit l'association par sa fonction politique de lutte contre la logique économique qui institutionnalise des comportements égoïstes, individualistes et utilitaristes.

La principale critique sur les théories économiques du tiers secteur porte sur leur conception de l'association comme une solution de coordination marginale au système de prix, à la firme ou à l'État.

« L'approche économique des associations ou des organisations à but non lucratif se contente de banalités qu'elle camoufle sous le nom de théories. Ce qui explique selon elle l'existence de ces structures et de ces échanges est le fait que le marché « normal » échoue parfois à inspirer la confiance, et que les institutions publiques échouent également dans la

¹³² Jean Gadrey, "Le tiers secteur comme objet d'étude: quel objet, quelles études? Quelques commentaires sur les contributions précédentes," *op. cit.*, p. 601.

¹³³ Notre thèse consiste à montrer que séparer ces deux registres d'analyse c'est s'empêcher de comprendre les spécificités associatives et plus largement de l'action collective finalisée.

¹³⁴ Jean-Louis Laville, "L'association comme lien social," *Connexions*, 2002, vol. 77, n° 1, p. 43-54.

¹³⁵ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, *op. cit.*

réponse à des besoins trop divers pour s'accorder avec des formes d'organisation rigides. »¹³⁶

Dans la perspective économique, l'existence des associations s'explique par leur fonction économique mais l'ESS s'intéresse à leur fonction sociale.

« À partir d'une approche de la modernité qui la définit à la fois comme le moment historique d'une autonomisation du principe sociétaire et de l'avènement d'une pluralité de communautés partielles, il devient alors plus facile de conceptualiser l'unicité du fait associatif, résidant dans l'affirmation du lien social, et sa diversité, qui s'explique par la multiplicité des ressorts dont il peut procéder. »¹³⁷

L'association, selon L'ESS, a pour fonction de lutter contre la destruction du lien social que produit le développement économique. D'une part, les associations préservent une solidarité mécanique contre la diffusion d'une solidarité organique¹³⁸. Pour l'ESS, la recherche de productivité contribue à accentuer la division sociale du travail au travers la spécialisation des tâches et participe à détruire les manières traditionnelles de faire société¹³⁹. L'association constitue un rempart à ce phénomène :

« Une association n'est pas qu'une somme d'individualités réunies par un intérêt commun et définie comme groupe de pression. C'est aussi un lieu où des valeurs partagées réunissent diverses croyances, passions, convictions et situations matérielles de vie. Dans une société de plus en plus fragmentée par la division du travail, l'association fédère. »¹⁴⁰

D'autre part, l'association permet d'endiguer les externalités négatives produites par l'économie capitaliste.

« Le tissu associatif fédère et articule des collectifs ; il participe à réconcilier ce que la division du travail sépare. Il est, au total, un puissant garant de cohésion sociale. Mais si le chômage altère cette cohésion, le fait de pouvoir porter l'emploi et offrir des services rend l'association encore plus socialement utile. »¹⁴¹

En effet, elles sont des entités de premier rang pour lutter contre l'érosion de la solidarité engendrée par exemple par la crise écologique ou la montée du chômage.

Dans les thèses de l'ESS, le développement des associations est simultanément le symptôme de la destruction de la solidarité et la thérapie permettant de juguler le phénomène. Plus se diffusent des formes de rationalité économique, bureaucratique et technocratique plus l'on observe une croissance du nombre d'associations¹⁴² qui permettent dans le même temps de préserver la société des effets destructeurs de ces formes de rationalités.

« La société moderne, en laissant se développer surtout les rapports marchands et les jeux du pouvoir, a engendré de nombreuses relations impersonnelles. Dans un système économique et politique dont l'argent est le mobile ou le vecteur de l'action et dont

¹³⁶ Jean Gadrey, "Le tiers secteur comme objet d'étude: quel objet, quelles études? Quelques commentaires sur les contributions précédentes," *op. cit.*, p. 601-602.

¹³⁷ Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 63.

¹³⁸ Émile Durkheim, *De la Division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1893.

¹³⁹ Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *op. cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 196.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Viviane Tchernonog, "Dossier : le paysage associatif français en 2012," *op. cit.*

l'utilitarisme ou la stratégie altèrent la qualité des relations humaines, l'association engendre le don, la gratuite, l'entraide, la solidarité »¹⁴³.

Le développement des associations est également accentué par le recul de corps intermédiaires traditionnels dont la légitimité et la prégnance ont été malmenées par la crise économique de la fin des « Trente Glorieuses ». Partis politiques ou syndicats déployaient, à la manière des associations, une logique communautaire fédératrice mais leur influence n'a cessé de décroître¹⁴⁴. De plus, l'action de ces corps intermédiaires se cantonnait à deux aspects de la vie sociale, le travail et le politique, que l'association dépasse :

« Les syndicats défendant des intérêts ou identités de travailleurs, ils ne peuvent porter l'action collective pour les très nombreux problèmes et questions qui surgissent hors du travail (démocratie générale, cadre de vie, fonctionnement scolaire, vie de loisirs...). À côté des syndicats et des partis, l'association est un contrepoids du pouvoir, nécessaire à l'équilibre démocratique. »¹⁴⁵

D'une manière générale, l'association est décrite par l'ESS comme une forme institutionnalisée de mouvement social. Sa position de corps intermédiaire permet à un ensemble volontairement constitué de personnes de produire un discours de dénonciation ou de revendication.

« Face aux pouvoirs tutélaires des gouvernants et des édiles, l'association permet aux contestations, aux contre-projets, aux propositions alternatives, de prendre forme : elle est un des vecteurs essentiels du mouvement social. »¹⁴⁶

Dans une tradition toquevillienne¹⁴⁷, la fonction proprement sociale de l'association en fait un espace démocratique capable de questionner l'ordre social. Elle propose des espaces intermédiaires qui assurent un passage entre la sphère privée et la sphère publique

« Alors que s'accroît la distance entre ce qui est institué (régime économique, politique, juridique, administratif, techniciste...) et ce qui est vécu au quotidien, l'association restitue le sens de la participation sociale et des responsabilités. »¹⁴⁸

Conclusion

Comme le courant économique du tiers secteur, l'ESS s'inscrit dans un raisonnement fonctionnaliste. Cependant, la conception de l'action associative défendue par l'ESS la distingue des thèses économiques sur les associations. Dans la perspective utilitariste, l'existence d'une action désintéressée est un paradoxe à expliquer. Pour l'ESS, l'action désintéressée oblige à envisager l'échange en dehors du paradigme utilitariste et oppose les logiques économiques des entreprises aux logiques des associations.

¹⁴³ Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *op. cit.*, p. 196.

¹⁴⁴ Dominique Andolfatto and Dominique Labbé, *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte « Repères », 2011.

¹⁴⁵ Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *op. cit.*, p. 196.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Alexis Tocqueville (De), *De la Démocratie en Amérique (tome 1)*, Paris, Garnier Flammarion, 1999.

¹⁴⁸ Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *op. cit.*, p. 196.

1.2.2. L'association : un contre-modèle à l'entreprise

L'ESS décrit les associations comme des entités indispensables à l'équilibre démocratique. De plus, elle considère l'association comme un contre-modèle à l'entreprise. Dans un premier temps, nous montrerons que l'ESS rejette les théories utilitaristes car de son point de vue elles ne sont pas capables de rendre compte de la spécificité associative (**section 1.2.2.1**). Dans un second temps, l'ESS soutient que les théories de l'action n'ont de sens que si elles sont intégrées dans une réflexion institutionnaliste (**section 1.2.2.2**).

1.2.2.1. L'Économie Sociale et Solidaire : une critique de l'utilitarisme

Pour l'ESS, la spécificité du tiers secteur trouve son origine dans le rejet de la raison utilitariste. En effet, elle considère que la rationalité en valeur qui préside à l'action associative lui est spécifique. Pour les chercheurs de l'ESS, il existe une antinomie entre l'approche utilitariste et le paradigme de la solidarité.

L'ESS remet en cause la capacité des « théories économicistes »¹⁴⁹ à rendre compte de la spécificité de l'action dans les associations. Ces théories économicistes réduisent l'action à une dimension calculatoire et stratégique au détriment des problèmes de légitimité, elles recouvrent aussi bien les théories économiques que les théories sociologiques des organisations et des entreprises.

Les approches économiques nient le supplément « d'âme » considéré par l'ESS comme le moteur et la singularité de l'action associative. J. Gadrey relève en ces termes le paradoxe qui consiste à user du postulat utilitariste pour rendre compte de l'action désintéressée :

« Dans l'espace disponible entre ces deux échecs [ceux du marché et de l'État], le tiers secteur peut exister [...] parce qu'il inspire confiance en raison même de l'affichage de motifs désintéressés. Et si des entrepreneurs sociaux existent, c'est parce qu'il y a dans la société des gens qui ne sont pas seulement motivés par l'appât du gain. Beau résultat, fondé sur l'importation dans ces « théories » d'idées qui relèvent du sens commun le plus naïf. Ce résultat revient au fond à expliquer l'intérêt économique individuel des uns (les usagers ou clients) par le désintérêt des autres, source de la confiance inspirée aux premiers. »¹⁵⁰

L'ESS critique les approches économiques car leur postulat utilitariste réduit l'association à une mécanique organisationnelle et à un simple jeu de pouvoir. La remise en cause de « l'idéologie utilitariste » par l'ESS est frontale. Cette dernière reproche aux « théories économicistes » d'être porteuses d'un « discours instrumental à vocation instrumentale »¹⁵¹. Pour les auteurs de l'ESS, l'idéologie utilitariste pervertit la pureté conceptuelle et sociohistorique de l'association considérée comme le lieu par excellence de l'action désintéressée.

« La sociologie des organisations adopte implicitement une conception utilitariste des acteurs. Plus largement, la lutte pour la reconnaissance, le sentiment d'appartenance, la

¹⁴⁹ Marthe Nyssens, "Les analyses économiques des associations," in Jean-Louis Laville and Christian Horau (dir.), *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 29-51.

¹⁵⁰ Jean Gadrey, "Le tiers secteur comme objet d'étude: quel objet, quelles études? Quelques commentaires sur les contributions précédentes," *op. cit.*, p. 601-602.

¹⁵¹ Salvador Juan, "La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle," in Jean-Louis Laville and Christian Hoarau (dir.), *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 73-94, p. 73.

participation à des espaces de socialisation, l'esprit du don sont autant de facettes du rapport aux autres qui sont éludées. »¹⁵²

« Il faut rompre avec la conception « atomiste » du social où les individus sont censés être détenteurs de valeurs et d'intérêts. [...] Ces valeurs et ces intérêts ne peuvent se délimiter que dans l'échange intersubjectif non borné par des considérations stratégiques mais ouvert à l'intercompréhension. »¹⁵³

« Deux limites restreignent la portée explicative de la sociologie des organisations : la première réside dans la vision adaptative de l'analyse de la contingence qui est en outre centrée sur les environnements techniques et marchands, la seconde concerne la conception de l'autonomie en termes de jeux de pouvoir qui néglige la consistance des sujets capables de réflexion et d'action intersubjectives. [...] Les questions d'une part des rapports entre formes organisationnelles et société, d'autre part des formes d'identité ne sont pas résolues dans la sociologie des organisations. »¹⁵⁴

« La focalisation sur l'analyse organisationnelle est incapable d'intégrer la recherche d'un sens commun qui puisse faire société. C'est ce qu'indique clairement la prégnance de la question de la légitimité dans le service public. »¹⁵⁵

A contrario de ces théories atomistes, l'ESS développe une approche institutionnaliste de l'action associative qui se démarque du modèle utilitariste :

« [On] entend rappeler quelques éléments de théorie sociologique utiles à une approche institutionnaliste de l'association, en rupture avec ces tendances dont la logique interne et le message sous-jacent correspondent à une confusion, bien souvent volontaire, entre association comme forme sociale et l'entreprise comme économique. »

Contre ce modèle de l'action utilitaire, l'ESS promeut une approche néo-institutionnaliste de l'action. L'ESS produit une réflexion autour des dimensions institutionnelles et organisationnelles de l'association, pour cela elle interroge les liens entre l'institution et les actions individuelles.

1.2.2.2. L'Économie Sociale et Solidaire : une théorie institutionnaliste de l'association

Dans la lignée de la conception durkheimienne de l'institution¹⁵⁶, l'ESS considère que l'institution est le fruit d'un travail anonyme et collectif. En cela, « être institutionnaliste c'est refuser la réduction individualiste de l'institution à une agrégation d'actions individuelles »¹⁵⁷. Cette conception de l'institution s'oppose frontalement aux thèses économiques du tiers secteur. En effet, dans les théories du « choix institutionnel », l'institution est le fruit des actions conscientes des individus dont la coordination prend la forme d'un système d'incitation et de sanction nommé « structure de gouvernance ».

Pour autant, cette tradition sociologique institutionnaliste ne nie pas la relation entre institutions et actions mais considère que les institutions ne sont pas l'agrégation d'actions

¹⁵² Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, op. cit., p. 14.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 20.

¹⁵⁴ Jean-Louis Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, op. cit., p. 116.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 122.

¹⁵⁶ Émile Durkheim, *Textes. 3. Fonctions sociales et institutions*, Paris, Éditions de Minuit - Collection: Le sens commun, 1975.

¹⁵⁷ Salvador Juan, "La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle," op. cit.

présentes mais la sédimentation d'activités passées. Dès lors, l'action n'a pas le même sens dans l'ESS que dans les théories économiques standard. Pour l'ESS :

« être actionnaliste, c'est également renvoyer dos à dos l'opposition entre matérialisme et idéalisme, non pas en les niant mais en les articulant [...] Une valeur n'existe et ne persiste que portée et défendue par des acteurs. Actions et institutions se renforcent mutuellement. »¹⁵⁸

L'ESS affirme que l'action ne peut avoir lieu que dans un cadre institutionnel préexistant et ce dernier peut évoluer sous la pression des actions de ses membres. Ce découpage entre l'institution comme cadre de l'action opposée à l'institution comme produit de l'action réifie les phénomènes collectifs en opposant l'organisation comme lieu de la raison utilitariste et l'association comme lieu de la raison axiologique. Enfin, le raisonnement de l'ESS admet une boucle récursive. En effet, l'action des membres d'une association est le fruit du poids d'institutions qui conduit les acteurs à agir en suivant une rationalité en valeur.

Les fondateurs d'une association agissent pour défendre un système de croyance qui peut être confessionnel, démocratique, égalitariste... Cependant, la fonction sociale propre aux associations en fait les entités productrices de changements sociaux susceptibles de renouveler les institutions d'une société. Les membres des associations revendicatrices comme les associations féministes, homosexuelles ou environnementales agissent par conviction et participent à faire changer l'ordre institutionnel existant.

Pour ces raisons, l'ESS érige l'association comme un contre-modèle à l'entreprise à but lucratif où les motivations à agir dépassent la seule rationalité instrumentale :

« L'association ne peut être appréhendée comme une entreprise ou une administration parce que son émergence ne peut-être rabattue sur une anticipation de rentabilité ou sur la mise en œuvre d'une disposition législative. »¹⁵⁹

L'entreprise qui sert de contre-modèle à l'ESS n'est pas une entreprise empiriquement observée mais une entreprise théorique qui n'est pas incarnée par une structure sociale concrète mais réduite à la maximisation de l'ensemble des utilités qui la compose.

« Ces associations [les associations-gestionnaires] ne fonctionnent pas comme des entreprises. La première différenciation organisationnelle entre l'association et l'entreprise concerne justement la production de biens et services. Pour le dire de façon simplifiée, dans le cas de l'association le bien ou le service est généré par le lien social, à l'inverse de l'entreprise dans laquelle c'est le bien ou le service qui engendre le lien social. »¹⁶⁰

Pour l'ESS, les associations cultivent des motivations altruistes à agir qui s'opposent à la motivation utilitaire spécifique aux entreprises lucratives :

« On ne trouve aucune réponse satisfaisante du côté de l'économie standard, visant à expliquer l'existence et le fonctionnement de ces organisations sur la base de la rationalité instrumentale d'individus optimisant leur satisfaction et réduisant les coûts de production de ces satisfactions. »¹⁶¹

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 75.

¹⁶¹ Jean Gadrey, "Le tiers secteur comme objet d'étude: quel objet, quelles études? Quelques commentaires sur les contributions précédentes," *op. cit.*, p. 601.

Grâce à cette assimilation entre raison utilitaire et entreprise, l'ESS peut de manière interchangeable critiquer d'une part l'entreprise et d'autre part les théories économiques.

L'ESS défend l'idée que les théories des organisations qui sont élaborées pour analyser des organisations publiques ou à but lucratif ne peuvent rendre compte des spécificités associatives :

« les outils de la sociologie des organisations et des entreprises, organisés autour de quatre approches : contingence, socio-technique, stratégique et culturelle ont été élaborés dans un cadre situé, celui d'organisations conçues pour produire des biens et des services. »¹⁶²

Ces approches qui intègrent l'analyse des comportements situés des acteurs permettent de sortir des limites de la théorie économique. Cependant, elles ne sont pertinentes que dans les organisations visant la maximisation du profit c'est-à-dire qui impliquent un comportement stratégique et égoïste de la part des acteurs.

A contrario, l'objet social d'une association dépend de la conviction de ses membres et non d'un principe universel de maximisation du profit. Dès lors, il n'existe pas de principe supérieur qui oriente l'action associative et on ne saurait trouver un mode de fonctionnement ou un mode de coopération commun à tout ou parties du monde associatif.

Conclusion

Le paradigme de la solidarité a de fortes implications sur la définition de la gouvernance associative. L'ESS postule que l'action associative n'est ni la conséquence d'un raisonnement utilitariste (comme c'est le cas dans l'entreprise), ni de l'application de règles bureaucratiques (comme c'est le cas dans les administrations) mais est contingente des caractéristiques sociales des membres de l'association.

Pour l'ESS contrairement aux entreprises ou aux administrations, l'association n'existe que par la seule volonté de ses membres ce qui implique que la définition de la finalité de l'action associative dépend des choix de l'ensemble de ceux-ci.

Enfin, la perspective de l'ESS qui oppose l'entreprise à l'association pose problème lorsqu'il s'agit de traiter de la gouvernance des associations-gestionnaires qui sont définies par la juxtaposition d'un dispositif associatif et d'un dispositif d'entreprise.

1.3. La dénonciation du managérialisme : le maintien de la spécificité associative

Dans cette section nous allons montrer que l'ESS répond au problème que pose la double appartenance des associations-gestionnaires par un discours de dénonciation du managérialisme. L'ESS pose le problème en ces termes : comment une association qui articule un dispositif associatif et salarié peut-elle maintenir sa spécificité associative ?

Dans un premier temps, nous détaillerons le problème de la double appartenance des associations-gestionnaires (**section 1.3.1**). Dans un second temps, nous verrons que l'ESS utilise les thèses de l'isomorphisme institutionnel pour alimenter son discours de dénonciation du managérialisme (**section 1.3.2**).

¹⁶² Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, op. cit., p. 35.

1.3.1. L'ambivalence des associations-gestionnaires : le dualisme entre économique et social

Les associations-gestionnaires font débat dans le sens où elles se réfèrent simultanément au modèle de l'entreprise et au modèle de l'association. Dans un premier moment, nous présenterons les débats sur la mesure statistique du phénomène associatif qui est une illustration du débat opposant logique économique et logique sociale (**section 1.3.1.1**). Dans un second temps nous montrerons que l'ESS distingue les « vraies » associations de celles qui sont perverties par des logiques économiques (**section 1.3.1.2**).

1.3.1.1. La mesure du phénomène associatif : une question de classement ?

L'analyse des débats autour des classements et catégorisations statistiques des associations est symptomatique de l'opposition entre logique économique et logique sociale. Nous montrerons qu'il existe autant de propositions de typologies d'associations qu'il existe de chercheurs s'intéressant à cette question. L'argument de cette section est que la multitude des typologies concernant l'association a pour point commun de dénoncer les classements strictement économiques du phénomène associatif.

Cette réflexion sur les classements s'appuie sur les apports de Desrosières¹⁶³ et de Bourdieu¹⁶⁴ quant à la question de la mesure. Premièrement, Desrosières distingue dans l'activité de production de données chiffrées l'action de mesurer et celle de quantifier :

« Le verbe quantifier est employé ici dans un sens large : exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres. En revanche, l'idée de mesure, inspirée de l'épistémologie traditionnelle des sciences de la nature, implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste. [...] Dans le cas des sciences sociales ou de l'évaluation des actions publiques, l'emploi immodéré du verbe mesurer induit en erreur, en laissant dans l'ombre les conventions de la quantification. »¹⁶⁵

Dans cette perspective constructiviste, la production de typologies sur les associations est pleinement une opération de quantification qui cherche à établir les caractéristiques pertinentes pour mesurer le phénomène associatif. Faut-il se contenter de prendre en compte les budgets associatifs ou est-il pertinent de quantifier le nombre d'adhérents ou la composition des conseils d'administration ?

Deuxièmement, pour P. Bourdieu l'adoption d'un appareil statistique est un moyen d'universaliser et d'institutionnaliser une conception singulière du monde. L'élaboration de catégories statistiques est une opération.

« d'imposition de schèmes de vision et de di-vision pour désigner le monde social ; c'est-à-dire pour imposer comme universel un point de vue particulier sur le monde social. »¹⁶⁶

Dans cette logique, les débats autour des catégories statistiques pour décrire les associations ne sont pas de simples opérations techniques mais charrient avec eux la volonté d'imposer une vision théorique sur le monde associatif. Par exemple, É. Archambault, économiste spécialiste

¹⁶³ Alain Desrosières, *L'Argument statistique (Tome 1) : pour une sociologie historique de la quantification*, 2008, Les Presses de l'École des mines, Paris, p. 329.

¹⁶⁴ Pierre Bourdieu, "Le champ scientifique," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2, p. 88-104.

¹⁶⁵ Alain Desrosières and Sandrine Kott, "Quantifier," *Genèses*, 2005, vol. 1, n° 58, p. 1-3.

¹⁶⁶ Pierre Bourdieu, "L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, vol. 35, p. 63-72.

des associations, et P. Kaminski, statisticien, ont créé une association (l'ADDES¹⁶⁷) qui se donne pour objectif de « *connaître le poids exact de l'Économie Sociale et Solidaire* » ce que ne permet pas le système statistique de l'INSEE. Cette association milite depuis les années 1980 auprès de l'INSEE pour la création d'un compte satellite spécifique aux associations dont une première version a vu le jour en 2005 :

« L'ambition affichée était d'améliorer notre capacité à conceptualiser les différentes fonctions des entreprises de l'Économie sociale et à les rendre directement lisibles dans des modèles ad hoc de comptes macroéconomiques adaptés. [...] Ayant eu le privilège de vivre depuis les origines, c'est-à-dire le tout début des années 1980, l'aventure du combat pour l'établissement de comptes satellites de l'Économie sociale, il nous est particulièrement agréable aujourd'hui d'en faire un bilan. »¹⁶⁸

Cette initiative est simultanément une façon d'approfondir la connaissance scientifique des associations mais également un moyen d'œuvrer à l'institutionnalisation du courant politique qui milite pour le développement de l'Économie Sociale et Solidaire¹⁶⁹.

L'analyse des différentes classifications est symptomatique de la difficulté des chercheurs à s'accorder sur une définition commune de l'association comme un objet de recherche. Ces typologies vont des classifications les plus descriptives qui sont le reflet des catégories administratives « naturalisées » qui présentent des cartographies à partir des indicateurs administratifs de mesure aux typologies qui prennent en compte la spécificité associative. Il est possible de dégager quatre grands critères :

- les classifications par domaine d'activité initiées dans les années 1990 par Archambault et son équipe¹⁷⁰. Le secteur « services sociaux » est un des quatre secteurs prédominants. Cette typologie met en évidence la concentration des associations avec comme critères : le nombre d'associations, le nombre de bénévoles, le nombre d'emplois, le montant des budgets... Ce travail propose la création d'un compte satellite de l'économie sociale au sein de la comptabilité nationale afin de rendre compte plus fidèlement de la dimension économique du secteur associatif¹⁷¹ ;
- la typologie fonctionnelle c'est-à-dire insistant sur le mode d'action dominant d'une association dont on peut donner deux exemples :
 - F. Caroux¹⁷² distingue trois catégories : les associations d'expression et de participation, les associations gestionnaires ou parapubliques, les associations de revendication sectorielle ou globale.
 - R. Levasseur¹⁷³, quant à lui, croise les deux critères expression/action et promotion individuelle/collective. Il détermine quatre groupes : du côté de l'individu les associations expressives (1) et les associations d'intérêt ou

¹⁶⁷ ADDES : Association pour Développement sur la Documentation sur l'Économie Sociale

¹⁶⁸ Édith Archambault and Philippe Kaminski, "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française," *op. cit.*, p. 246.

¹⁶⁹ Matthieu Hély and Pascale Moulévrier, *L'Économie Sociale et Solidaire : De l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute, 2014 ; Matthieu Hély, "L'Économie Sociale et Solidaire n'existe pas," *op. cit.*

¹⁷⁰ Édith Archambault, *Le secteur sans but lucratif. Association et fondations en France*, Paris, Economica, 1996.

¹⁷¹ Édith Archambault and Philippe Kaminski, "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française," *op. cit.* ; Édith Archambault, *Classification of Social economy organizations*, Paris, 2013.

¹⁷² Françoise Caroux, Maurice Agulhon, and Pierre Grémion, "La démocratie par association ?," *Esprit*, 1978, n° 6, p. 152.

¹⁷³ Roger Levasseur, "Le phénomène associatif," *Les Cahiers de l'animation - I.N.E.P.*, 1983, n° 39, p. 33-40.

instrumentale (2). Du côté du collectif, les associations communautaires (3) et les associations d'action sociale (4) ;

- les typologies qui décrivent la nature des relations entre associations et les pouvoirs publics. Ce degré d'autonomie des associations par rapport aux pouvoirs publics établit une distinction entre les associations simples « partenaires » (création et fonctionnement reposent sur l'initiative privée), les associations « mixtes » (créées conjointement par la puissance publique et l'initiative privée), les associations « démembrées » ou « administratives » qui sont des créations des pouvoirs publics¹⁷⁴ ;
- Enfin, J. Chevallier¹⁷⁵ propose une synthèse plus politique en croisant fonction associative et nature de la relation avec les pouvoirs publics. Il distingue l'association à fonction gestionnaire qui prend en charge les activités délaissées par l'État ou le marché, l'association à fonction « tribunitienne » qui défend, promeut et tente d'influencer les pouvoirs publics, l'association à fonction participative qui assure cette défense au sein des instances de décisions.

Si les associations se distinguent de l'État et de l'entreprise lucrative, les classifications tentent de positionner les associations entre ces deux idéaux-types ou d'en faire ressortir les spécificités militantes, revendicatrices... Cependant, les débats sur les définitions des associations et la description de leur hétérogénéité s'articulent toujours entre le pôle des associations « pures » et celui des associations mixtes qui intègrent une logique économique.

Au-delà de leur hétérogénéité, ces classements cherchent à se départir des conceptions économiques inhérentes aux catégories statistiques d'État¹⁷⁶. Pour ces auteurs, sous couvert de neutralité, les catégories statistiques qui décrivent le phénomène associatif, le donne à voir comme un phénomène économique et occulte sa dimension sociale et démocratique :

« La comptabilité macroéconomique est accusée d'être réductrice, aveugle et sans âme ; quant à la vocation du tiers secteur non lucratif ou de l'Économie Sociale, empreinte de générosité et de solidarité, elle ne pourrait qu'être masquée, mutilée, par l'affichage de seuls agrégats monétaires. »¹⁷⁷

Pour l'ESS, la mesure du phénomène associatif a été longtemps inexistante ou largement incomplète notamment du fait qu'il existe une inadéquation entre la multiplicité des formes associatives et les appareils de mesure statistique.

L'ESS reproche à l'appareil statistique de donner une représentation tronquée du phénomène associatif en le réduisant à sa dimension économique et oppose la statistique d'entreprise qui donne une représentation économique de l'association et la statistique « sociale » qui permettrait de rendre compte de l'ensemble du phénomène associatif.

La statistique d'entreprise répond à des questions telles que : que produisent les associations ? Avec quels moyens ? Cette statistique économique est plus répandue pour deux raisons. D'une part, parce que l'appareil politico-administratif a besoin de ces informations notamment pour

¹⁷⁴ Isabelle Benjamin, "Politiques culturelles et associations culturelles," *Recherches sociales*, 1989, n° 110, p. 53-61.

¹⁷⁵ Jacques Chevallier, "L'association entre public et privé," *Revue du droit public et de science politique*, 1981, n° 4, p. 887-918.

¹⁷⁶ Alain Desrosières, *L'Argument statistique (Tome 1) : pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Les Presses de l'École des Mines, 2008 ; Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres : l'argument statistique (Tome 2)*, Paris, Les Presses de l'École des Mines, 2008.

¹⁷⁷ Édith Archambault and Philippe Kaminski, "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française," *op. cit.*, p. 244.

informer le système fiscal, d'autre part parce que contrairement à des données qualitatives, un système comptable est facilement convertible en données quantifiées¹⁷⁸.

La statistique sociale pose quant à elle des questions sur le nombre d'adhérents associatifs ou sur la quantification du bénévolat ou du militantisme associatif. Elle est beaucoup plus délicate à construire et plus complexe à réaliser :

« *L'analyse du fait associatif présente donc une complexité réelle pour la recherche, en particulier lorsque celle-ci s'attache à la mesure du phénomène et au dénombrement des associations.* »¹⁷⁹

Encart 2 - LE PROBLÈME DE LA VALORISATION DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES ASSOCIATIVES

Selon L. Gardin, la question de la valorisation des ressources est au cœur de cette problématique. Afin de pouvoir comparer l'apport des différentes formes d'échange dans les associations, il faudrait pouvoir rendre compte aussi bien des ressources monétaires que des ressources non-monétaires (bénévolat, mise à disposition de locaux, exonérations fiscales). L'auteur identifie deux limites à cette monétarisation de ressources non-monétaires : la première est méthodologique, l'autre est épistémologique.

La limite méthodologique : comment donner un prix à une ressource qui par nature n'en a pas ? Plusieurs méthodes sont possibles. Le Conseil National de la Vie Associative (2000) préconise par exemple une solution comptable qui consiste à intégrer dans le résultat du compte de résultats les « contributions volontaires en nature ».

La limite épistémologique : donner une valeur monétaire aux ressources non-monétaires, c'est retomber dans la critique polanyiennne de l'économie. L. Gardin recommande donc de s'intéresser également à la nature du bénévolat (charité, réciprocité entre pairs, réciprocité multilatérale).

Du point de vue de l'ESS, la prépondérance des statistiques relevant du champ de l'entreprise¹⁸⁰ donne une vision tronquée et incomplète du phénomène associatif. D'une part, elle ne s'intéresse qu'à une partie du phénomène associatif en rendant compte exclusivement des associations ayant une fonction employeur en ignorant les associations exclusivement bénévoles. D'autre part, l'utilisation exclusive d'indicateurs économiques et comptables donne une représentation des associations qui ne rend pas justice à leur finalité sociale et démocratique.

Les débats autour des classifications des associations dépassent le simple débat scientifique, ils intègrent une dimension revendicatrice qui participe à institutionnaliser l'Économie Sociale et Solidaire comme un secteur d'activité en marge de l'économie conventionnelle.

¹⁷⁸ Alain Desrosières, "L'histoire de la statistique comme genre : style d'écriture et usages sociaux," *Genèses*, 2000, n° 39, p. 121-137 ; Alain Desrosières, "La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve," in *L'argument statistique I : Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris, 2008, p. 7-20 ; Alain Desrosières and Sandrine Kott, "Quantifier," *op. cit.*

¹⁷⁹ Viviane Tchernonog, *Le Paysage associatif français : mesure et évolutions*, Paris, Juris associations - Dalloz, 2007, p. 3.

¹⁸⁰ Guy Neyret and Jean-Marie Nivlet, "La connaissance statistique des associations. Des interrogations et des outils de recherche," in Jean-Noel Chopart, Jean-Luc Outin, Bruno Palier, Daniel Rault and Jean-Louis Vidana (dir.), *Produire les solidarités : la part des associations*, Paris, Mire- fondation de France, 1998, p. 69-79.

1.3.1.2. Les associations-gestionnaires : de fausses associations ?

Le rapport qu'entretient l'ESS avec les associations-gestionnaires est ambivalent. D'un côté les associations-gestionnaires ne se conforment pas entièrement à la conception idéale de l'association désintéressée. Les logiques organisationnelles constituent une épée de Damoclès à même de dénaturer leur finalité sociale. D'un autre côté, les associations-gestionnaires sont susceptibles de jouer les chevilles ouvrières pour le déploiement d'une économie alternative à l'économie capitaliste dominante¹⁸¹.

Dans son article portant sur les « *entreprises-associatives* », Marchal rend bien compte de ce paradoxe. Les associations-gestionnaires relèvent simultanément de deux modèles structurels : celui de l'entreprise et celui de l'association.

*« Ces entreprises associatives sont difficiles à situer et à comprendre, car elles ne semblent pas présenter de caractéristiques assez « pures » au regard des deux catégories [entreprises et associations] desquelles elles émanent ou tentent de se rapprocher. »*¹⁸²

Ce paradoxe dont l'Économie Sociale et Solidaire propose une version renouvelée est en fait antérieur à l'explosion scientifique et médiatique de ce courant. Déjà dans les années 1970, les débats sur les associations se structuraient autour de deux thèses discutant l'existence et la légitimité du statut associatif des associations-gestionnaires.

La première voit une incompatibilité de fait entre le mouvement associationniste et la gestion d'un service¹⁸³ ; d'une part parce que des financements exogènes (autres que des dons et des adhésions) construisent une dépendance qui conduit à dénaturer le projet associatif et d'autre part parce que la constitution possible d'un profit est incompatible avec la conception du désintéressement défendu par l'associationnisme. Marchal remarque que les débats internes aux milieux associatifs critiquent la possibilité de garder un caractère désintéressé dès lors que l'association est professionnalisée. En effet, ces critiques insistent sur le fait que :

*« dès qu'elle prend en charge la gestion de services, elle est inféodée à l'État et au marché auprès desquels elle va se financer » [...] « Dans les deux cas, qu'elle soit « quasi administrative » ou « quasi commerciale », l'association professionnalisée s'institutionnalise et se coupe de sa base ; elle trahit « l'idéal associatif » qui repose sur le bénévolat, la participation et la décentralisation. »*¹⁸⁴

La seconde thèse considère l'association comme une troisième voie face à celles proposées par le marché ou l'État. Cependant, cette troisième voie n'est valable que si l'efficience gestionnaire est considérée comme un objectif à part entière étant entendu que « *l'obtention d'un excédent [...] n'est pas un manquement au désintéressement [...]* »¹⁸⁵. Cette thèse est initialement défendue par des hauts fonctionnaires militants associatifs comme F. Bloch-Lainé et par des associations regroupant des associations-gestionnaires (la DAP - 1975 ou la Fonda-1981,...) qui revendiquent l'association comme un statut hybride¹⁸⁶ et une alternative à la coordination marchande ou étatique. Dès lors, l'association :

¹⁸¹ Antonio David Cattani and Jean-Louis Laville, *Dictionnaire de l'autre économie*, op. cit.

¹⁸² Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," op. cit., p. 365.

¹⁸³ Eric Conan and Michel Roure, "De l'associationnisme à la bureaucratie," *Esprit*, 1978, n° 6, p. 67-77.

¹⁸⁴ Jacques Chevallier, "Associations en mutation," *Projet*, 1987, n° 203, p. 43-56.

¹⁸⁵ François Bloch-Lainé, "Entre l'administration et le marché: les associations-gestionnaires," *Revue d'économie politique*, 1977, vol. 4, n° 4, p. 548-564.

¹⁸⁶ *Ibid.*

« se prête à une double lecture. La première est fidèle aux analyses sociologiques qui définissent l'association comme une forme de sociabilité ancrée dans la société civile, un lieu de participation et d'apprentissage du pouvoir »¹⁸⁷. La seconde s'apparente aux théories du tiers secteur ; qui mettent l'accent sur le rôle de l'économie souterraine et autonome¹⁸⁸ ou informelle¹⁸⁹ et valorise les capacités régulatrices des associations aux côtés d'autres formes d'organisations. »¹⁹⁰

Marchal considère que la seconde option s'est imposée sur la première ; cependant l'ESS semble mêler ces deux thèses. En effet, elle conçoit l'association comme une troisième voie qui comprend les associations communautaires ou de revendication mais intègre également les associations-gestionnaires (seconde thèse). Néanmoins, elle considère que la gestion d'un service peut permettre, si elle est contrôlée, d'atteindre la finalité associative qui consiste à produire du lien social (première thèse). Dès lors, la gouvernance associative consiste à s'assurer que l'esprit associatif encadre les logiques organisationnelles et gestionnaires.

Cette défense de l'esprit associatif conduit l'ESS à distinguer les « vraies » associations, des « fausses » associations qui, sous couvert d'un statut juridique associatif, sont de simples organisations économiques. Si certains auteurs reconnaissent que les grandes associations ont besoin de compétences qui parfois dépassent la pure militance pour répondre aux contraintes comptables et organisationnelles, l'ESS dénonce les associations qui ne jouent plus leur rôle institutionnel et cessent du point de vue de ces théories, d'être de véritables associations.

Ces associations :

« peuvent constituer d'authentiques empires par leurs chiffres d'affaires et leur masse de salariés, à l'instar des véritables appareils associatifs fonctionnant dans le secteur de l'humanitaire ou dans le secteur sanitaire et social. Toutes ces dérives du fait associatif sont désormais bien connues. Il est donc inutile d'insister davantage pour comprendre qu'il convient de poser le problème en d'autres termes et sur d'autres bases. »¹⁹¹

Aux logiques organisationnelles, l'ESS oppose les logiques institutionnelles qui ne dépendent pas de la taille ou de l'importance du budget mais de la conviction des adhérents.

Si certains chercheurs admettent qu'associations, administrations ou entreprises peuvent avoir une portée institutionnelle, l'ESS défend avant tout une thèse évolutionniste où le processus de bureaucratisation tue la portée institutionnelle en faveur de la dimension organisationnelle c'est-à-dire en faveur d'une entité vidée de son sens social et politique par des fonctionnements mécaniques et impersonnels.

« Toute organisation tend à se bureaucratiser en grossissant et en rationalisant ses dispositifs internes de prise de décision, ainsi que l'activité de ses membres et le traitement

¹⁸⁷ Albert Meister, *Vers une sociologie des associations*, Paris, Éditions Ouvrières, 1972 ; Albert Meister, *La participation dans les associations*, Paris, Éditions Ouvrières, 1974 ; Jacques Palard, "Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative," *Sociologie du travail*, 1981, n° 3, p. 308-324 ; Dominique Mehl, "Culture et action associative," *Sociologie du travail*, 1982, n° 1, p. 24-42 ; Richard Balme, "La participation aux associations et le pouvoir municipal: Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue," *Revue Française de Sociologie*, 1987, vol. 28, n° 4, p. 601-639.

¹⁸⁸ Pierre Rosanvallon, "Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des sociétés industrielles," *Le Débat*, 1980, vol. 2, n° 2, p. 15 ; Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, 1981.

¹⁸⁹ Jay Gershuny, "L'économie informelle," *Futuribles*, 1979, n° 24, p. 37-49.

¹⁹⁰ Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," *op. cit.*, p. 376.

¹⁹¹ Salvador Juan, "La sociologie des associations: dimensions institutionnelle et organisationnelle," *op. cit.*, p. 84.

d'un public devenu extrinsèque. De sa capacité à préserver une certaine indistinction (hors de son bureau) entre ces statuts et à sauvegarder ses valeurs transversales d'humanité dépend la portée institutionnelle de son activité. C'est pourquoi, bien souvent, la redécouverte du principe actif de mouvement constitue l'antidote de la bureaucratisation comme de la marchandisation »¹⁹².

On trouve une illustration de cette conception dans l'article de S. Juan pour qui plus le nombre des personnes qui s'intéressent aux valeurs défendues par les associations diminue, plus le caractère fonctionnel des associations s'affirme. En creux, Juan laisse entendre que ce caractère fonctionnel ne correspondrait pas à la vraie nature de l'association qui consiste à porter le changement social et à produire des institutions :

« Plus le nombre des personnes portées par une passion, qu'elle soit d'une nature idéologique, confessionnelle ou culturelle, diminue, et plus augmente le caractère fonctionnel des associations. »¹⁹³

Une association sans valeur est réduite à n'être qu'une organisation.

L'ESS oppose les associations dont l'utilité est avant tout institutionnelle et qui font œuvre d'intégration sociale en défendant des valeurs des associations qui sont :

« des purs ensembles d'individus en dehors de tout principe éthique, universaliste et de toute mémoire institutionnelle de leur milieu d'existence et se rapprochent du type idéal de l'organisation rationnelle. »¹⁹⁴

Ces associations sans âme se conforment à un fonctionnement bureaucratique où l'organisation est le produit de l'agrégation des actions individuelles,

« en clair, c'est l'activité des individus qui est la base du fonctionnement des organisations, lesquelles trouvent leur raison d'être dans la division du travail social qui rend les différentes fonctions qu'elles assurent interdépendantes. On dira alors que les associations obéissent à des logiques organisationnelles. »¹⁹⁵

L'ESS utilise un idéal-type démocratique dans une visée normative et classe les associations selon leur conformité à cet idéal.

1.3.2. L'instrumentalisation des approches néo-institutionnelles

Dans cette section nous montrerons que l'ESS instrumentalise les thèses néo-institutionnalistes¹⁹⁶ pour alimenter un discours de dénonciation des logiques managériales¹⁹⁷. L'ESS dénonce le processus de « managérialisation »¹⁹⁸ subi par les associations et qui

¹⁹² *Ibid.*, p. 93.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 80.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 93.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Paul J. Di Maggio and Walter W. Powell, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations," *Politix*, 1997, vol. 10, n° 40, p. 113-154 ; Paul J. Di Maggio and Helmut K. Anheier, "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors," *Annual Review of Sociology*, 1990, vol. 16, n° 1, p. 137-159 ; Walter W. Powell and Paul J. Di Maggio, *The New Institutionalism in organizational theory*, Chicago, Chicago University Press, 1991 ; John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony," *American journal of sociology*, 1977, vol. 83, n° 2, p. 340-363.

¹⁹⁷ Philippe Chaniel and Jean-Louis Laville, "L'économie solidaire: une question politique," *op. cit.*

¹⁹⁸ Certains auteurs parlent de « marchandisation » ou de « chalandisation » cependant le raisonnement consiste toujours à identifier des processus externes aux associations qui détruisent leurs spécificités.

contribuerait à faire des associations des organisations économiques désencastrées. L'ESS se conforme à une vision idéale-typique de l'association.

Elle distingue celles qui sont pleinement des associations de celles qui n'en ont que la structure juridique et identifie deux isomorphismes institutionnels susceptibles de dénaturer les associations. Le premier est un isomorphisme coercitif qui transforme l'association en un « faux-nez » de l'administration publique, le second est un isomorphisme mimétique que l'on observe lorsque les associations reprennent les méthodes de gestion et de management de l'entreprise.

Afin de rendre compte de la thèse de la contamination des associations par des logiques impropres à la spécificité associative nous allons procéder en deux moments. Dans un premier temps, l'ESS défend la thèse que les associations se managérialisent sous l'influence d'un isomorphisme coercitif dont la diffusion dépend du niveau de dépendance entre les associations et les pouvoirs publics (**section 1.3.2.1**). Dans un second temps, l'ESS soutient que les associations sont également soumises à un processus d'isomorphisme mimétique qui les conduit à adopter des pratiques managériales qui nuisent à la spécificité associative (**section 1.3.2.2**).

1.3.2.1. L'isomorphisme coercitif ou le rôle de l'État

L'isomorphisme coercitif est le premier type d'isomorphisme qui alimente la thèse de dénonciation de la « marchandisation »¹⁹⁹ du social. L'isomorphisme coercitif est un mécanisme qui contribue à l'homogénéisation d'un champ organisationnel aux travers de pressions exercées par l'État, par les attentes de la société ou par les organisations.

Pour l'ESS, le secteur associatif connaît des pressions coercitives exercées par l'État qui s'observent prioritairement par l'évolution des financements publics. Le budget des associations-gestionnaires étant principalement pourvu par des ressources publiques ces dernières sont plus sensibles à ce type de pressions institutionnelles :

« Or parmi les zones d'impact des politiques réformistes affectant l'action sociale, il en est une qui acquiert une visibilité particulière. Il s'agit des associations dites gestionnaires d'établissements et de services, celles que l'on a pu englober dans l'appellation associations de solidarité ou qui tentent aujourd'hui de faire reconnaître leur spécificité dans les débats européens avec la notion de SSIG... on a le sentiment que les modifications du cadre institutionnel national mais aussi européen mettent en cause les raisons d'être et la place reconnue dans l'action sociale à ces organisations. »²⁰⁰

Dès lors, la mise sous contrôle des associations par les pouvoirs publics constitue une épée de Damoclès contre laquelle il faut lutter car elle porte le risque de transformer le secteur associatif en prolongement du secteur public.

« Si la loi de 1901 est, pour l'essentiel, demeurée intacte, l'administration a multiplié par la voie réglementaire compléments, dérogations et statuts particuliers à l'égard des associations, à la fois pour les encourager, s'appuyer sur leurs efforts et les contrôler. Les associations tirent en partie au moins, leur influence et leur légitimité des privilèges et prérogatives accordées, ceux-ci en retour impliquant, à des degrés divers, régulation financière et « surveillance » administrative des activités ou du fonctionnement interne. La situation française se caractérise par un « associationnisme » au service de l'utilité publique et par identification implicite de l'action associative à l'action publique ».²⁰¹

¹⁹⁹ Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète marchandisation*, op. cit.

²⁰⁰ Robert Lafore, *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, op. cit.

²⁰¹ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, op. cit.

Les transformations de l'État social contribuent à instrumentaliser les associations et à renforcer la dépendance des associations-gestionnaires aux pouvoirs publics. Il faut alors distinguer le fonctionnement associatif des Trente Glorieuses et celui observé après la première crise pétrolière. En effet, à la crise économique se conjugue une crise politique qui détruit l'alliance entre l'État-social et le développement des nouveaux marchés de consommation de masse :

« Caractérisé à la fois par le renforcement des compétences des collectivités locales et par l'augmentation des difficultés financières, le contexte des années quatre-vingt pèse lourdement dans le glissement de la complémentarité entre État et secteur associatif, qui s'exerçait jusqu'alors sur un mode propre à la culture française, vers instrumentalisation des associations. »²⁰²

Cet isomorphisme coercitif contribue à la perte d'autonomie des associations. Ces dernières si elles souhaitent préserver leur pérennité économique sont contraintes de se conformer aux injonctions de l'État :

« On voit s'installer depuis une quinzaine d'années, une situation de « dualité concurrentielle », dans laquelle les collectivités locales « s'adressent à des opérateurs associatifs de bonne volonté » tenus de rationaliser leur gestion. »²⁰³

L'ESS dénonce la gouvernance des associations soumises à cet isomorphisme qui est dénaturée. Les associations n'étant plus qu'un élément dans le système de gouvernance des grandes politiques publiques :

« Les rapports à la commande évoluent à travers différents phénomènes concomitants : la décentralisation qui redistribue les cartes entre État, services déconcentrés, Conseil régional, Conseil départemental et Conseil municipal ; l'adoption de nouvelles politiques sociales « transversales » ; les changements dans les modes de financement avec le glissement des financements structurels vers des financements par projets, des subventions vers convention d'objectifs. »²⁰⁴

Avec la décentralisation, le conventionnement se substitue de plus en plus au principe de la subvention et contribue à renforcer le contrôle des pouvoirs publics sur les associations.

Toutefois pour l'ESS, le renouvellement du contrôle associatif par les pouvoirs publics ne s'est pas appliqué de manière uniforme sur toutes les associations. Les pressions institutionnelles se sont exercées différemment selon les champs organisationnels. Certains secteurs d'activité ont été très investis par les pouvoirs publics au détriment d'autres :

« Si les initiatives des associations à caractère sanitaire et social se sont vues confier la gestion de pans entiers du secteur de la santé, de la prévention ou du traitement des handicaps en échange d'une réglementation de leurs activités, d'autres associations comme les associations d'éducation populaire ont bénéficié d'amplitude beaucoup plus grande. »²⁰⁵

Dès lors, la spécificité associative est fonction de la dépendance relative des associations à ces pressions institutionnelles. Le processus d'isomorphisme coercitif contribue à faire imploser la gouvernance associative bénévole traditionnelle en substituant à l'initiative associative locale des politiques publiques descendantes et techniciennes :

²⁰² Martine Barthélemy, *Associations, un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 116-117.

²⁰³ Pierre Rosanvallon and Jean-François Théry, "Table ronde « la pluralité du pouvoir. Mouvement social et société civile », " *Tribune Fonda*, 1993.

²⁰⁴ Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, *op. cit.*, p. 273.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 271.

« Les associations ont été progressivement contraintes d'ajuster leurs actions au cadre imposé par les politiques publiques [...] décidées de manière technocratique. Une logique d'ingénierie sociale s'est substituée à celle du mouvement social. Au début des années 1980 plusieurs associations ont littéralement implosé. De fortes tensions internes sont apparues entre le projet militant des administrateurs bénévoles et les obligations de résultats quantitatifs auxquels les professionnels étaient contraints par la nature des financements et des contrôles institutionnels. »²⁰⁶

Qu'il s'agisse de répondre à des appels d'offres ou de « rentabiliser » des équipements, l'association est de plus en plus confrontée à une logique de marché, voire à la concurrence des entreprises lucratives.

« En définitive, l'offre des pouvoirs publics prend le pas sur l'initiative associative qui devient plus dépendante qu'auparavant de la commande publique. »²⁰⁷

Pour l'ESS, ces pressions externes sont le fruit des réformes structurelles de l'État, des réformes législatives qui définissent et encadrent un champ organisationnel et de l'évolution des modes d'affectation des ressources financières. Les pressions venues de l'État contribuent à faire converger les comportements organisationnels. Cette instrumentalisation des associations par l'État est inversement proportionnelle à la quantité et au niveau d'engagement des bénévoles/militants²⁰⁸ qui est aux sources de la spécificité associative. Pour l'ESS, l'homogénéisation des comportements se caractérise par une ligne de fracture entre dirigeants bénévoles et dirigeants salariés au sein du noyau stratégique des associations.

Les pressions coercitives contraignent les professionnels à déployer des logiques organisationnelles bureaucratiques au détriment des bénévoles. Par l'intermédiaire du contrôle du travail des professionnels associatifs, l'État rend les associations dépendantes de la commande publique. Il change l'équilibre des pouvoirs internes et nuit à la spécificité de la gouvernance associative en la détournant de ses finalités sociales et démocratiques.

1.3.2.2. L'isomorphisme mimétique où la diffusion de la doxa managériale

L'isomorphisme mimétique est le second type d'isomorphisme qui alimente la thèse de dénonciation du « managéralisme »²⁰⁹. L'isomorphisme mimétique est défini comme un ensemble de processus qui uniformise les comportements organisationnels.

Dans le cas des associations, l'ESS dénonce des pressions mimétiques car elles renforcent le dispositif salarié au détriment du dispositif bénévole. L'isomorphisme mimétique dénaturerait la spécificité associative en donnant une priorité aux problématiques gestionnaires au détriment des valeurs et des revendications politiques défendues par les associations.

Pour l'ESS, cette uniformisation s'étend grâce à la propagation d'une doxa managériale mise en œuvre par les dirigeants associatifs pour répondre aux injonctions des financeurs :

« Mais à l'inverse un contrôle étroit est exercé par les tutelles dans les champs d'activité les plus institutionnalisés comme le médico-social ; l'observation effectuée dans plusieurs associations de ce secteur [...] met en évidence que cet encadrement des activités est

²⁰⁶ Martine Barthélemy, *Associations, un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 111.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 119.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 147.

²⁰⁹ Jean-Louis Laville and Pascal Glémain, *L'Économie Sociale et Solidaire aux prises avec la gestion*, Paris, Desclée de Brouwer, 2010 ; Jean-Louis Laville, "L'Économie Sociale et Solidaire : contre le productivisme ?," op. cit. ; Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," op. cit.

avalisé par des dirigeants qui ont intégré la vision disciplinaire sous-tendant les systèmes de gestion. »²¹⁰

Si le processus coercitif se concentre sur la description de l'évolution de l'interdépendance entre l'État et les associations, l'isomorphisme mimétique décrit les processus organisationnels qui conduisent les organisations à adopter des comportements identiques.

Contrairement à ce qu'affirment les conceptions économiques des organisations, il n'existe pas un schéma stimulus-réponse qui conduit les organisations à adopter automatiquement des solutions managériales optimales. En effet, dans un contexte d'incertitudes quant à la reconduite des crédits et à la pérennité des subventions, les associations ont tendance à rationaliser leur gestion en se référant aux modes de gestion des organisations-leaders du champ. Ces adoptions de pratiques gestionnaires universelles au détriment de solutions locales et contextuelles détruisent les particularités associatives. L'ESS prend pour exemple la diffusion de guides de bonnes pratiques de gouvernance qui par leurs aspects normatifs nient les spécificités associatives :

« [Les guides de « bonne gouvernance associative »] adoptent donc comme référence implicite certaines catégories d'associations, en premier lieu celles faisant appel aux dons, ce qui ne serait pas gênant si elles ne se donnaient pas pour objectif de promouvoir des règles de bonne gouvernance et de bonne gestion pour l'ensemble des associations. Sous couvert d'alignement avec le projet associatif se profile une normalisation des associations, d'autant plus probable qu'elle peut être endossée par des dirigeants à des fins de contrôle interne. »²¹¹

Ces processus d'uniformisation mimétiques sont dénoncés, par l'ESS comme une forme de « *managérialisme* »²¹² qui étend les principes managériaux à de nouveaux domaines de la vie sociale comme les administrations²¹³ ou les associations-gestionnaires²¹⁴. Pour Chanlat, le managérialisme constitue un « *système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion* »²¹⁵ et peut, selon Avare et Sponem se caractériser par la

²¹⁰ Jean-Louis Laville, "Management et régulation dans les associations," *Connexions*, 2009, vol. 92, n° 1, p. 149-161, p. 149.

²¹¹ Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," *op. cit.*

²¹² Peter Frumkin, *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Cambridge, Harvard University Press., 2002 ; Theda Skocpol, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, OK, University of Oklahoma Press., 2003 ; Patricia Bromley, Hokyu Hwang, and Walter W. Powell, "Decoupling revisited: Common pressures, divergent strategies in the US nonprofit sector," *M@n@gement*, 2013, vol. 15, p. 469-501. Jean-Louis Laville, "Management et régulation dans les associations," *op. cit.* ; Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," *op. cit.*

²¹³ Marie-Laure Djelic, "L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État," *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 1-17 ; Bernard Convert, "Le renouveau de la sociologie économique," *Journal des anthropologues*, 2001, vol. 84, p. 87-110.

²¹⁴ Michel Chauvière, "Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative," 2004, p. 1-17 ; Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*, *op. cit.* ; Jean-Louis Laville, "Management et régulation dans les associations," *op. cit.* ; Monique Combes-Joret and Laëtitia Lethielleux, "Croix-Rouge française en question : La soutenabilité du modèle économique dual de la Croix-Rouge Française en question," *RIMHE*, 2014, vol. 2, n° 11, p. 52-72 ; Philippe Eynaud, Stéphanie Chatelain-Ponroy, and Samuel Sponem, "Enquête gouvernance : les premiers résultats," *Juris associations*, 2011, vol. 447, p. 22-26 ; Philippe Eynaud, Stéphanie Chatelain-Ponroy, and Samuel Sponem, *La gouvernance des associations : synthèse des résultats de l'enquête quantitative CPCA/CNAM*, Paris, 2012 ; Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," *op. cit.*

²¹⁵ Jean-François Chanlat, *Sciences sociales et management. Plaidoyer pour une anthropologie générale*, Laval, ESKA - Les Presses de l'Université de Laval, 1998.

place accordée à la notion de performance, par l'importance de la rationalité instrumentale et par la mise en avant des concepts d'auditabilité et de responsabilité²¹⁶ :

« Par exemple les dispositions de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale sont abordées sur un registre techniciste par nombre de consultants investissant ce nouveau marché pour y diffuser les normalisations en vigueur ailleurs et promues par les organismes spécialisés. »²¹⁷

Dans ces approches, l'efficacité socio-politique des associations est naturalisée et l'efficacité économique nuit à leur fonction sociale qui défend par nature des valeurs altruistes et d'intérêt général. Dans leurs conclusions, ces auteurs militent (souvent aux côtés des acteurs associatifs) pour que les processus de managérialisation qui participent de la destruction du lien social soient encadrés par le pouvoir politique :

« Plus largement le managérialisme a produit des effets de professionnalisation gestionnaire par alignement sur les pratiques des entreprises attentives au niveau des fonds propres et sur la correspondance entre les trésoreries et les structures financières. Les contrôles des tutelles favorisent ainsi une conversion des responsables associatifs en managers opérateurs des politiques publiques. »²¹⁸

Les institutions sont neutralisées pour ne prendre en compte que les seules activités, banaliser les montages institutionnels et les purger de leurs significations propres pour les muer en purs opérateurs fonctionnels. Elles sont donc progressivement ignorées dans ce qui fait leur substance même. Ces associations sont pour autant depuis toujours enfermées dans une tension forte entre leur nature de groupement intermédiaire et leur fonction d'opérateur : de là une articulation délicate entre technisation et légitimité.

La thèse de la managérialisation des associations, promue par l'ESS dénonce la propagation d'une doxa managériale dans les organisations notamment au travers la diffusion d'une ingénierie technique et managériale. L'ESS déplore le processus de « managérialisation » qui participe à « dénaturer » les particularismes des associations.

Conclusion

En s'appuyant sur le paradigme de la solidarité et les théories néo-institutionnelles, l'ESS produit un discours de défense de la spécificité de l'action collective associative et de dénonciation de la managérialisation des associations. Cette posture relève par bien des aspects davantage de la défense de la cause militante que de l'analyse scientifique puisque l'ESS ne décrit jamais la manière dont ces processus se déploient concrètement dans les associations.

1.4. La gouvernance démocratique des associations

Dans un premier temps, nous montrerons que l'ESS promeut une « économie plurielle » qui syncretise plusieurs régimes de régulation économique (**section 1.4.1**). Dans un deuxième temps, nous montrerons que le modèle de gouvernance associatif défendue par l'ESS repose sur leur spécificité démocratique (**section 1.4.2**). Enfin dans un dernier temps, nous montrerons que l'ESS construit son raisonnement sur la gouvernance associative autour d'un paradoxe (**section 1.4.3**).

²¹⁶ Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," *op. cit.*

²¹⁷ Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," *op. cit.*, p. 264.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 263.

1.4.1. La thèse de l'économie plurielle

Les critiques à l'encontre des théories utilitaristes vont plus loin qu'une simple critique académique consistant à montrer l'inadéquation entre théorie économique standard et tiers secteur. L'ESS promeut une conception des phénomènes économiques alternatifs à l'économie de marché décrite par les approches néo-classiques. Elle dénonce la posture libérale (au sens économique) inhérente aux théories utilitaristes et milite pour le développement de ce qu'elle nomme une « économie plurielle »²¹⁹ qui a pour principe de remettre l'homme au cœur des échanges économiques.

La thèse de l'économie plurielle consiste à montrer que les associations relèvent d'un mode de régulation spécifique qui peut être étendue à l'ensemble des activités économiques. L'argumentaire déployé par Laville fonctionne en deux temps.

Premièrement, il conteste que la logique marchande se soit imposée de façon unilatérale dans le champ associatif.

« Dans ces conditions, une problématique autre que celle du nouveau marché peut être proposée : celle d'une réflexion sur les modalités de coexistence et de gestion de cette pluralité de prestataires, qui poursuivent légitimement des finalités diverses. »²²⁰

Deuxièmement, on assiste à un phénomène de recomposition/rééquilibrage des forces à l'œuvre dans ce champ associatif : les associations relevant d'un régime de régulation unique, distinct du régime de régulation conventionné, du régime de régulation concurrentiel, de la régulation tutélaire et de la régulation d'insertion :

« Les services basés sur une dynamique solidaire apportent une expérience originale parce qu'ils réfutent l'opposition binaire entre services collectifs et individuels, en appréhendant les services de proximité comme individuels et quasi collectifs. [...] La question posée à la régulation publique par les services associatifs ancrés sur une dynamique solidaire et donc celle d'une régulation inédite. »²²¹

De la sorte, le nouveau mode de régulation est défini comme la juxtaposition des composantes des précédents modes de régulation :

« [Il faut mettre] en cause la représentation selon laquelle l'économie de marché est la seule source de prospérité. Une perspective plus réaliste et moins idéologique que celle de la société de marché peut être tracée : celle d'une économie avec marché, autrement dit d'une économie plurielle, dont le marché constitue l'une des composantes sans en être pour autant l'unique producteur de richesses. À côté de l'économie de marché, existent des formes multiples d'économie non marchandes soutenues par la redistribution publique et d'économie non monétaire faisant appel au travail non rémunéré dans et hors de la famille. Dans cette optique analytique d'économie plurielle, la place est faite aux combinaisons entre les différents pôles... »²²²

L'ambition des chercheurs de l'ESS consiste à faire du marché une forme de régulation parmi d'autres afin que l'économie ne se réduise pas au système de coordination par les prix. Ils reprennent les arguments développés par Polanyi dans sa synthèse sur l'origine économique et politique des sociétés modernes²²³.

²¹⁹ Jean-Louis Laville, "Pour une économie plurielle," *op. cit.*

²²⁰ Jean-Louis Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, *op. cit.*, p. 105.

²²¹ *Ibid.*, p. 131.

²²² *Ibid.*, p. 152.

²²³ Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 ; Karl Polanyi, "Le sophisme economiciste," *Revue du MAUSS*, 2007, vol. 29, n° 1, p. 63.

Ce dernier part du constat que l'esprit marchand sur lequel se sont développées les théories économiques relève d'un sophisme qui imprègne l'ensemble des attitudes morales, philosophiques et intellectuelles. Polanyi identifie quatre principes de comportements censés assurer l'ordre économique de distribution des biens et des services. L'articulation de ces quatre principes définit des configurations sociohistoriques de l'échange économique :

- le marché est un principe qui permet la rencontre de l'offre et la demande de biens et de services au travers la fixation d'un prix dont le modèle institutionnel est le marché lui-même ;
- la redistribution est un principe qui confie la production à une autorité centrale qui a également la responsabilité de la répartir selon des règles préétablies. Le modèle institutionnel de ce principe est la centralité ;
- la réciprocité est un principe qui se caractérise par un échange dont la finalité consiste en la volonté de manifester un lien social entre parties prenantes. Le modèle institutionnel en est la symétrie ;
- et enfin le principe d'administration domestique qui consiste à produire pour son propre usage ou celui de son groupe d'appartenance « naturel ». Le modèle institutionnel de ce principe est le groupe clos.

De plus, pour Polanyi la construction des sociétés modernes amène à distinguer trois pôles qui articulent différemment ces quatre principes : le pôle dominant de l'économie marchande où le marché est le mode de coordination, le pôle de l'économie non marchand où la redistribution est organisée sous la tutelle de l'État-providence, et le pôle de l'économie non-monnaire où administration domestique et réciprocité se partagent l'organisation de la distribution des biens et services.

Tableau 7 - Critères distinctifs de la pluralité des comportements économiques²²⁴

	Comportements économiques		
	<i>marché</i>	<i>redistribution</i>	<i>réciprocité</i>
<i>Institutions caractéristiques</i>	Entreprises capitalistes	État, collectivités organisation parapubliques	Économie Sociale et Solidaire , associations
<i>Types de prestation</i>	Achat de biens et services	Subvention, conventions	Dons, bénévolat
Critères distinctifs <i>Relations entre acteurs et objet des échanges</i>	Relation symétrique d'équivalence entre les biens	Relation hiérarchique avec une autorité centrale	Relations entre personnes et groupes symétriques
<i>Principe dominant</i>	Intérêts individuels - Gain	Intérêt général - Obligation	Don - contre-don
<i>Temps</i>	Immédiateté de l'échange	Relation durable	Resserrement durable des réseaux de relations sociales

Pour l'ESS, la pensée polanyienne constitue la base pour penser une économie plurielle qui ne réduit plus la réalité associative au seul marché mais l'intègre dans la multiplicité des registres économiques qui la caractérise.

²²⁴ Ce tableau est repris de Laurent Gardin, "L'approche socio-économique des associations," in Jean-Louis Laville and Christian Hoarau (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 95-110.

Pour ces auteurs, la spécificité de la gouvernance des associations repose sur ses caractéristiques hybrides qui en font l'idéal-type de cette économie plurielle. L'hybridation des associations tient du fait qu'elles sont simultanément des entités économiques privées et possèdent une fonction politique et sociale :

« La perspective historique amène à caractériser les associations non moins comme des organisations privées, ce qu'elles sont à partir du moment où leur statut garantit autonomie de décision et de gestion, que comme des institutions intermédiaires permettant l'accès à la sphère publique indissociable de la communauté politique. »²²⁵

En somme, les associations ne dépendent pas uniquement d'une logique traditionnelle qui détermine les comportements mais également de l'intention affichée de leurs membres. Leur spécificité tient de cette ambivalence car l'association rassemble des individus volontaires qui ne sont pas motivés par leur intérêt individuel mais par un idéal commun.

La promotion de ce modèle de l'économie plurielle consiste à juguler le développement des comportements utilitaristes. L'ESS considère que l'économie marchande est une forme de domination qui réduit le social à être contingent des relations économiques.

Pour l'ESS, l'économie est considérée comme une science normative qui a des effets performatifs sur la structure des liens sociaux. En effet, la diffusion de cadres institutionnels et cognitifs économiques, contraint les individus à rendre leurs comportements conformes à celui de « l'homo economicus » des théories économiques. Le modèle de l'économie plurielle cherche à proposer une alternative à l'économie standard et promeut une vision politique prônant la libération de l'Homme de cette *doxa* économique.

1.4.2. Le principe démocratique garant de la spécificité associative

Pour déployer ce modèle de l'économie plurielle, l'ESS fait du principe démocratique le garant de la spécificité associative. En effet, le principe démocratique représente aux yeux des chercheurs de l'ESS un moyen d'une part d'assurer l'indépendance des associations contre les pressions coercitives et d'autre part de préserver le dispositif bénévole de la managérialisation.

Dans les entreprises ou les administrations, l'action est motivée par la recherche du profit ou l'application de règles bureaucratiques. La spécificité associative repose sur la multiplicité des valeurs qui orientent l'action : cela implique que l'organisation d'une association est toujours contingente des caractéristiques des membres qui la composent.

Pour l'ESS, le modèle démocratique est alors considéré comme le modèle « naturel » pour régir les relations entre les membres d'une association. Les modalités de coordination et de fonctionnement des membres des associations dépendent du sens que les acteurs donnent à leur action. L'association est mouvante en fonction du but qui a prévalu à sa création, aux hommes qui la construisent et aux contingences de l'environnement. En effet, si l'on

« considère la dimension institutionnelle comme rendant compte des principes d'action sur lesquels les acteurs sociaux se sont accordés pour fonder l'entité concernée, l'association est dotée sur ce plan d'une irréductible spécificité. »²²⁶

Autrement dit, la légitimité d'une entreprise ou d'une administration précéderait et serait indépendante des personnes qui y rentrent alors que dans le cas des associations, la légitimité reposerait sur la rencontre de volontés orientées vers un même but.

²²⁵ Jean-Louis Laville, "Une association est-elle aussi un agent économique?," *Annales de la recherche urbaine*, 2001, n° 89, p. 23-28, p. 25.

²²⁶ Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, *op. cit.*, p. 37.

« Alors que l'acteur social entrant dans une entreprise ou une administration se voit imposer des règles du jeu qui sont indépendantes de sa volonté, le sujet qui s'engage dans une association le fait par adhésion volontaire [...] l'association n'a au départ d'autre raison d'exister que les préoccupations que partage ses membres. »²²⁷

Pour les représentants de l'ESS, cette marge de manœuvre institutionnelle ne peut être portée que par un modèle démocratique. Contrairement à l'association, l'entreprise ou l'administration ont un objectif et une organisation qui n'ont pas besoin d'être admis par l'ensemble de ces membres. En effet, les salariés de l'entreprise sont soumis au lien de subordination de leur contrat de travail et les fonctionnaires aux règles bureaucratiques. L'association se démarque de ce modèle grâce au principe démocratique.

Pour l'ESS, l'association doit sans cesse réinventer ses fonctionnements en se référant à ses valeurs et au but qu'elle poursuit. Pour cela, l'ESS lui prescrit un principe de fonctionnement démocratique qui est le seul qui puisse garantir sa fonction sociale :

« Pour jouer ce rôle externe, l'association doit avoir un fonctionnement interne démocratique : elle doit nommer des représentants dont le statut sera précaire pour éviter les risques de confiscation du pouvoir, de bureaucratie. L'association, grâce à ces interlocuteurs fonctionnellement dépendants de l'extérieur, permet de dépasser le conflit dans l'institution de nouvelles règles de vie et de formes sociales négociées. »²²⁸

Le principe démocratique sur lequel repose la gouvernance des associations relève davantage de la prescription d'un idéal que d'une analyse des fonctionnements réels qui régissent la gouvernance associative.

1.4.3. Les contradictions inhérentes aux théories de l'Économie Sociale et Solidaire

Dans cette dernière partie, nous allons montrer que le discours de l'ESS repose sur un amalgame théorique qui contribue à empêcher l'analyse rigoureuse de la gouvernance des associations-gestionnaires.

La gouvernance d'entreprise et la gouvernance associative reposent sur deux conceptions du contrôle : un contrôle des utilités pour la première, un contrôle des rationalités pour la seconde. En effet, dans la gouvernance d'entreprise, les propriétaires cherchent à optimiser l'apport productif de chaque partie-prenante par des systèmes d'incitation et de sanction.

Dans la gouvernance associative, l'action des dirigeants-bénévoles est présidée par une rationalité en valeur qui doit contenir les autres types de rationalités (professionnelles, marchandes, managériales, organisationnelles).

« La formulation de ces questions met en évidence que les associations ne sauraient être enfermées dans une problématique utilitaire de la gouvernance. Contrairement à ce que postulent l'approche néoclassique et la théorie du choix rationnel, l'action économique « est caractérisée par des routines, des convictions et des habitudes. »²²⁹

« Elle ne peut donc être séparée de ces dimensions symboliques sur lesquelles mettait déjà l'accent le programme de recherche de l'école française de sociologie quand il défendait la

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Salvador Juan, "L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la 'marchandisation,'" *op. cit.*, p. 196.

²²⁹ Roberto Rizza, "Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ?," *Revue Interventions économiques*, 2012, vol. 38, n° 2008, p. 17.

référence à la solidarité, la priorité de la socialité sur l'économique ou l'importance des institutions dans la définition même des intérêts. »²³⁰

On touche ici, à un aspect paradoxal des théories de l'ESS qui d'une part définissent les associations comme lieu de production de liens sociaux s'opposant à l'entreprise comme lieu de l'action économique intéressée mais soutiennent d'autre part que toute action économique est encadrée dans une logique proprement sociale. Dès lors, l'ESS soutient deux thèses qui s'opposent formellement :

- d'une part, les thèses sur les associations soutiennent que l'action sociale et l'action économique s'observent dans deux entités distinctes : l'association et l'entreprise;
- d'autre part, les thèses dites de l'encastrement défendent l'idée selon laquelle il n'existe pas d'action économique sans le support d'un cadre social c'est-à-dire qu'il n'existe pas de spécificité associative car toute action économique est socialement encadrée.

Ce brouillage théorique se retrouve dans nombre d'articles relevant de l'ESS où dans un premier temps l'auteur défend la thèse de la spécificité associative comme forme hybride :

« On sait que de nos jours l'association est un sas d'institutionnalisation d'innovations socioculturelles tout en constituant un système fonctionnant comme une entreprise mais qui cependant garderait une certaine légitimité en matière d'utilité collective et d'intérêt général. »²³¹

Puis d'affirmer quelques pages plus loin que cette hybridation est constitutive également des entreprises ou des administrations :

« Qu'est-ce qui peut nous permettre de différencier, dans les administrations et les associations d'une part et dans les entreprises d'autre part les tropismes purement utilitaires des autres formes d'orientation de l'action ? »²³²

Cet amalgame tient du fait que, d'une part l'ESS participe d'un discours politique qui promeut l'association comme une alternative à la gouvernance capitaliste des entreprises (thèse de la spécificité associative) ; et que d'autre part elle promeut une posture académique qui considère que la logique économique est encadrée dans des institutions sociales que leur structure formelle soit une entreprise, une association ou une administration. Dans cette seconde acception, ce qui sépare la « *gouvernance d'entreprise* » de la « *gouvernance des associations* » n'est pas la spécificité de l'objet mais l'adoption ou le rejet d'un raisonnement néo-institutionnaliste²³³.

« De recherches complémentaires on peut attendre la production de connaissances sur les éléments clés d'un modèle alternatif de gouvernance associative. Celui-ci présuppose un retour nécessaire à l'institutionnalisme qui prenne en compte la remise en cause du scientisme rationaliste. »²³⁴

²³⁰ Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," *op. cit.*, p. 268–269.

²³¹ Salvador Juan, "La sociologie des associations: dimensions institutionnelle et organisationnelle," *op. cit.*, p. 80.

²³² *Ibid.*, p. 85.

²³³ Paul J. Di Maggio and Walter W. Powell, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations," *op. cit.*

²³⁴ Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," *op. cit.*, p. 269.

Le modèle alternatif de gouvernance associative est davantage une remise en cause de la gouvernance d'entreprise dans son ensemble notamment parce qu'elle ignore la dimension institutionnelle des phénomènes économiques que la recherche d'un modèle de gouvernance spécifique aux associations.

La gouvernance telle que la conçoit l'ESS est continuellement teintée de cette ambivalence entre observations empiriques qui vont à l'encontre de l'affirmation de la spécificité des associations et discours prescriptifs et idéalisés sur les fonctionnements associatifs qui revendiquent leur spécificité.

Conclusion de la section 1

L'analyse des associations par l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) s'inscrit dans une théorie fonctionnaliste de la solidarité où l'association a pour fonction de produire des liens sociaux et des institutions. L'ESS considère que le mouvement associatif est producteur de normes et de valeurs qui encadrent les actions individuelles. Elle déplore que les analyses sur les associations utilisent les théories « *utilitaristes d'analyse de l'entreprise* » pour étudier un objet qui n'en a pas les caractéristiques.

De son point de vue, il est absurde de décrire l'association avec le modèle de l'analyse organisationnelle de l'entreprise car cela a pour conséquence d'ignorer la fonction première de l'association qui consiste à être un moteur du changement social et à réduire l'action désintéressée des associations à une action utilitariste. Dans cette perspective la grille d'analyse utilisée par le chercheur doit être congruente avec les spécificités de l'objet qu'il étudie : une théorie utilitariste du choix institutionnel a pour objet les organisations alors qu'une théorie de l'institution sociale permet de rendre compte du phénomène associatif.

L'opposition entre ces deux paradigmes est alimentée par la production d'une homologie quasi-naturelle entre théorie, concept et objet qui se structure autour de trois couples d'opposition : l'un conceptuel oppose structures économiques et mouvement social, le suivant empirique oppose association et entreprise et le troisième théorique oppose « *l'actionnalisme institutionnaliste* »²³⁵ à l'approche utilitariste.

Dès lors, les chercheurs de l'ESS sans jamais rendre compte de l'incommensurabilité de ces deux paradigmes préfèrent postuler *a priori* que les approches utilitaristes ne peuvent rendre compte de la spécificité associative et participent même à sa destruction. Forts de cette logique, les ils considèrent que l'utilitarisme va à l'encontre de la nature institutionnelle du fait associatif et dénoncent cette idéologie qui dénature la spécificité des mouvements associatifs en transformant les associations en simples organisations bureaucratiques.

Pour l'ESS, le rôle de la gouvernance est de contrôler et contenir les formes de rationalités instrumentales en s'assurant de la domination des instances dirigeantes bénévoles sur le dispositif salarié, lui-même étant soumis au principe démocratique. Pour ces approches, la gouvernance associative assure une éthique et des valeurs face aux dérives des logiques purement fonctionnelles des organisations marchandes et de la gouvernance d'entreprise en général.

La thèse principale de l'ESS est que les associations sont soumises à des pressions institutionnelles qui les réduisent à être des organisations fonctionnelles aux antipodes des

²³⁵ Salvador Juan, "Mouvements ou appareils associatifs ?," *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 1, p. 131-137 ; Salvador Juan, "La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle," *op. cit.*

caractéristiques spécifiques des associations. Pour alimenter cette thèse de la contamination utilitaire du fait associatif, l'ESS décrit deux types d'isomorphismes institutionnels qui détruisent la spécificité de la gouvernance associative.

L'isomorphisme coercitif conduirait les associations à renoncer à leur indépendance en réduisant l'espace discrétionnaire des dirigeants bénévoles au profit des organismes financeurs. Cette mise sous contrôle fait de la gouvernance des associations-gestionnaires un épiphénomène. En effet, celles-ci deviendraient des agents de l'État et se contenteraient de mettre en œuvre, ses politiques sociales concernant le handicap sous le contrôle de l'administration.

L'isomorphisme mimétique conduirait les associations à inverser le rapport de force entre dirigeants bénévoles et dirigeants salariés au profit de ces derniers. Dans cette perspective, le déploiement d'une doctrine managériale *via* une instrumentalisation de gestion empêche les instances bénévoles de choisir la politique de l'association et elle les met sous le contrôle du dispositif salarié.

Conformément aux thèses néo-institutionnalistes les processus d'isomorphisme institutionnel sont externes aux associations. L'ESS ne décrit ni de quelle manière ils se déploient dans les associations, ni comment les acteurs s'en saisissent pour faire évoluer la délimitation des espaces discrétionnaires entre les dispositifs bénévoles et salariés et les financeurs. En somme, si les processus d'isomorphisme sont dénoncés, ils ne sont jamais décrits de manière contextualisée. Cette ignorance est liée à deux éléments. Le premier est que l'ESS dénigre *a priori* les théories de la gouvernance d'entreprise ou de la sociologie des organisations qui sont susceptibles d'analyser ces processus concrets. Le second est que cette posture permet à l'ESS d'alimenter un discours de dénonciation et de promotion de l'économie plurielle sans en questionner les fondements.

Pour ces deux raisons nous ferons fi des critiques de l'ESS concernant l'incapacité des théories dites « économicistes » à rendre compte des spécificités des associations ; et nous les utiliserons pour mettre à l'épreuve les thèses de la mise sous contrôle des associations-gestionnaires par les managers et les pouvoirs publics.

2. La corporate governance ou le « paradigme fonctionnaliste de l'efficacité »

Les réflexions sur la gouvernance sont issues d'un travail de relecture théorique qui approfondit la relation entre comportements des dirigeants et efficacité organisationnelle. Les premières interrogations portant sur la gouvernance d'entreprise cherchent à rendre compte des mécanismes qui « *dirigent les comportements des dirigeants* »²³⁶. Les théories de la gouvernance d'entreprise ou de la *corporate governance* proposent des modélisations pour expliquer l'efficacité d'une organisation en fonction des règles qui encadrent les comportements dirigeants.

La première section présentera l'origine des premières réflexions économiques sur la gouvernance puis montrera qu'elles s'inscrivent dans un « *paradigme fonctionnaliste de l'efficacité* » (**section 2.1**). La deuxième section présentera le courant disciplinaire de la gouvernance d'entreprise (**section 2.2**). La troisième section présentera le courant cognitif de la gouvernance (**section 2.3**). Enfin la quatrième section, présentera une vision managériale et synthétique qui classe les différents mécanismes de la gouvernance d'entreprise (**section 2.4**).

2.1. Le démembrement de la propriété aux sources du paradigme fonctionnaliste de la gouvernance

Jusqu'au début des années 1920, la firme était présentée par la théorie économique comme une entité « naturelle » comme une notion qui « allait de soi ». L'impact du processus de financiarisation de l'économie sur la structure de financement des firmes contraint les économistes à faire de la firme un problème économique à résoudre.

Dans un premier temps nous montrerons que les théories de la gouvernance d'entreprise sont contemporaines de l'essor de ce que les économistes ont qualifié de « *démembrement de la propriété* » (**section 2.1.1**). Dans un second temps, nous montrerons en quoi ces théories s'inscrivent dans un paradigme fonctionnaliste de l'efficacité (**section 2.1.2**).

2.1.1. Le démembrement de la propriété

On peut remarquer à la suite de Pérez²³⁷ que les problèmes de gouvernance ne sont pas nouveaux en ce qui concerne les organisations productives ou commerciales. En effet, toutes les situations de dissociation entre détenteurs des droits de propriété et mandataires sociaux chargés de l'exploitation remettent en question une gouvernance « naturalisée » comme allant de soi. Pérez donne l'exemple du commerce lointain (maritime ou par caravane) ou de l'exploitation agricole qui demande d'établir des formes de contrôle renouvelées soit parce qu'un contrôle direct est impossible comme dans le cas du commerce lointain, soit parce que la disparition du système féodal affaiblit la contrainte et le contrôle seigneurial. En somme, le problème de la gouvernance émerge lorsque les manières de gouverner « naturalisées » sont remises en question par un éloignement entre le centre décisionnaire et le centre exécutif. Cet éloignement dans le temps et dans l'espace oblige à réfléchir à la finalité de l'organisation, c'est-à-dire aux modes de contrôle des différentes parties-prenantes.

²³⁶ Roland Pérez, *La gouvernance de l'entreprise, op. cit.*

²³⁷ *Ibid.*

Cependant, les commentateurs situent l'inauguration des réflexions autour de la gouvernance d'entreprise lorsque Berle et Means identifient et décrivent ce qu'ils nomment le démembrement de la propriété²³⁸. Ce phénomène se traduit par l'apparition au début des années 1920 de grandes sociétés cotées en bourse qui distinguent les propriétaires actionnaires des dirigeants managers. D'un point de vue managérial, Berle et Means montrent que cette évolution conduit à une séparation entre « *ownership* » et « *control* » au sommet de ces firmes. Selon ces auteurs, cette évolution historique pose le problème de la répartition des fonctions de décision et des fonctions de contrôle dans les instances dirigeantes des grandes sociétés²³⁹.

Dès lors, ils associent à deux groupes d'acteurs aux intérêts si ce n'est divergents en tout cas pas toujours congruents, deux types de fonctions. On trouve d'une part les administrateurs, détenteurs des fonctions disciplinaires qui s'appuient sur des systèmes d'incitation et de surveillance et d'autre part des fonctions décisionnelles supposées détenues par les dirigeants (le *top management*). Pour ces auteurs, l'émergence de la firme managériale comme nouveau modèle de société cotée à l'actionnariat très diffus conduirait, si elle n'est pas contrôlée, à une diminution de la performance au détriment des actionnaires.

L'autonomisation du marché financier entraînerait une redéfinition des droits de propriété qui pose d'une part la question des modes de relation entre actionnaires et top managers et d'autre part la question de la répartition des profits. Les premières réflexions sur la gouvernance d'entreprise cherchent donc à contenir les intérêts divergents entre actionnaires et dirigeants salariés afin de réduire les luttes de pouvoir internes entre actionnaires et top managers. Cependant, ces réflexions ne se cantonnent pas à formaliser un problème de lutte de pouvoir mais participent à produire les premières mesures législatives sur les comportements des dirigeants.

Paradoxalement, le livre de Berle et Means peut être considéré à la fois comme la thèse inaugurale de l'approche financière de la gouvernance d'entreprise (plus connue sous le nom de « *théorie de la valeur actionnariale* ») et simultanément comme la fin de la légitimité de l'entrepreneur au sens schumpétérien²⁴⁰. En effet, comme le souligne Charreaux²⁴¹, la thèse de Berle et Means est à l'origine des premières réglementations boursières qui, protégeant les actionnaires, permettent le déploiement du marché financier dans le financement des firmes alors même que Berle et Means concluaient leur livre en entrevoyant la fin de la maximisation du profit comme finalité de l'entreprise. À leurs yeux, le rôle des actionnaires devait être réduit à un rôle de propriétaires passifs car leurs compétences ne participent pas à produire de la valeur. Pour cette raison leur avis n'a pas à peser sur les décisions stratégiques de la firme. Dans cette perspective, leur rôle est assimilé à celui d'une banque et ils perdraient, de fait, leur exclusivité sur l'appropriation du profit²⁴².

Si Berle et Means ont été des précurseurs pour identifier le problème du démembrement de la propriété leurs analyses ne développent pas une théorie proprement dite pour comprendre le démembrement de la propriété en tant qu'un problème spécifique de gouvernance.

²³⁸ Adolf Berle and Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*, *op. cit.*

²³⁹ Jean Magnan de Bornier, "Propriété et contrôle dans la grande entreprise: une relecture de Berle et Means," *op. cit.*

²⁴⁰ Joseph Alois Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique : Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, 1911.

²⁴¹ Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, *op. cit.*

²⁴² La vision de la gouvernance selon Berle et Means se rapproche d'une version partenariale de la gouvernance et prends en compte les intérêts des partenaires et de la société.

2.1.2. Le paradigme fonctionnaliste de l'efficacité ou les fondements théoriques de la gouvernance

À la suite de Berle et Means, Coase²⁴³ propose une architecture théorique de la gouvernance. Dans son article sur la « *nature de la firme* »²⁴⁴, il définit la firme comme un système de coordination verticale de la production qu'il distingue du marché par la suppression du mécanisme de prix comme mode de coordination. Coase se pose la question de l'existence des firmes et cherche à comprendre pourquoi la coordination est le fait du système de prix dans un cas et de l'entrepreneur dans l'autre²⁴⁵.

Pour Coase, le recours à la firme trouve son origine dans l'avantage que confère une coordination verticale vis-à-vis du système de prix. Il existe des coûts d'utilisation au système de prix que la firme est en capacité de réduire de manière plus efficace. Pour les auteurs qui s'inscrivent dans la perspective ouverte par Coase, si les individus cherchent à maximiser leurs comportements, ils le font en se confrontant à des limites d'ordre cognitif qui prennent la forme de coûts de négociation, d'exécution et d'application²⁴⁶ que Coase nomme des coûts de transaction.

Williamson poursuit les réflexions inaugurées par Coase avec l'idée que la firme a pour rôle de fournir des cadres fiables et efficaces pour coordonner les activités productives mieux que le ferait le marché. Pour Williamson, la firme est un dispositif institutionnel prenant la forme d'une coordination hiérarchique et pallie les limites cognitives des acteurs. Elle est considérée comme un nœud de contrats,

*« c'est-à-dire un centre décisionnel chargé de contracter et de gérer, de façon centralisée, l'ensemble des contrats nécessaires à son activité. »*²⁴⁷

Si le marché est un système de coordination inconscient des choix individuels des agents économiques permettant d'optimiser l'échange²⁴⁸ ; la firme s'y oppose car elle est le produit de l'action consciente de l'entrepreneur pour planifier et organiser la division du travail. Robertson utilise la métaphore suivante pour rendre compte de ce phénomène, les firmes sont :

*« des îlots de pouvoir conscient dans un océan de coopération inconsciente, comme des morceaux de beurre flottant dans le babeurre. »*²⁴⁹

Dans cette perspective, l'origine des firmes est un palliatif aux échecs de la coordination par le marché. L'entreprise n'est pas l'acteur central de l'activité économique mais constitue une anomalie nécessaire pour surmonter les limites du marché.

Par conséquent, les systèmes observés sont par nature efficaces,

« en raison des asymétries d'information entre les acteurs économiques et des conflits d'intérêts qui les opposent, la gestion spontanée de tous les contrats par le marché, –

²⁴³ Ronald H. Coase, "The nature of the firm," *op. cit.*

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Ronald H. Coase, Xavier Gillis, and Marc Bourreau, "La nature de la firme," *Revue française d'économie*, 1987, vol. 1, n° 2, p. 133-163.

²⁴⁶ Oliver E. Williamson, "Employee ownership and internal governance," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1985, vol. 6, p. 243-245.

²⁴⁷ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 302.

²⁴⁸ Dennis H. Robertson, *The Control of Industry*, London, Nisbet, 1923.

²⁴⁹ *Ibid.*

assimilé au seul mécanisme des prix – ne permet pas de créer le maximum de valeur, autrement dit d'exploiter au mieux l'ensemble des opportunités d'investissement réputé exogène. Pour certains contrats, une gestion autoritaire, dirigée par les ordres donnés par la hiérarchie, se révélerait plus efficace. »²⁵⁰

L'existence de la firme est expliquée par sa fonction économique à coordonner de manière optimale les apporteurs de ressources en posant les règles du jeu managérial.

Pour un auteur comme Charreaux, les théories « micro ²⁵¹ » de la gouvernance s'inscrivent dans ce paradigme de l'efficacité qui considère que l'augmentation de la valeur d'une firme dépend de l'efficacité des mécanismes de gouvernance qui encadrent les comportements des dirigeants. Dans cette optique, les théories de la gouvernance cherchent à rendre compte des mécanismes d'incitations et de sanctions des comportements dirigeants. Ces mécanismes ont deux dimensions : certains sont liés aux règles internes aux firmes (règlements des conseils d'administration...) d'autres à la pression de l'environnement et notamment aux marchés auxquels la firme fait appel pour obtenir des ressources (marché financier, marché des dirigeants, marché des matières premières...).

Les théories de la « *corporate governance* » s'inscrivent dans ce paradigme fonctionnaliste de l'efficacité qui impose *a priori* une finalité organisationnelle commune à tout type d'organisations lucratives : la production et la répartition d'une rente. Il est possible de dégager deux courants aux théories de la gouvernance d'entreprise. Le premier (qui regroupe les théories dites « actionnariales » et « partenariales ») définit la firme comme un centre de profit et interroge l'efficacité des mécanismes disciplinaires qui encadrent les comportements des dirigeants (**section 2.2**) ; le second renoue avec les définitions schumpetériennes²⁵² de l'entreprise comme lieu d'innovation et se concentre sur les mécanismes favorisant la production de l'innovation (**section 2.3**).

2.2. Les approches disciplinaires de la « corporate governance »

L'approche disciplinaire découle d'une conception de la firme comme palliatif institutionnel aux défaillances du marché. Elle connaît plusieurs variantes selon qu'elle définit les firmes comme des nœuds de contrats qui protègent toutes les parties-prenantes à l'exception des actionnaires ou qu'elle se focalise sur l'analyse du processus de création de valeur.

Comme nous l'avons vu, le démembrement de la propriété constitue le problème fondateur que tentent de résoudre les théories de la gouvernance. Nous allons présenter deux théories qui cherchent à poser le problème de la gouvernance autour du constat du démembrement de la propriété ; l'une est dite actionnariale et l'autre partenariale. Elles proposent des solutions qui permettent de discipliner le comportement des dirigeants.

Ces deux approches ont en commun de proposer des solutions « disciplinaires » pour aligner les comportements des dirigeants sur les intérêts des actionnaires ou pour assurer une coordination optimale entre les parties-prenantes. Quelles que soient ses variantes,

²⁵⁰ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 302.

²⁵¹ Dans sa présentation des théories de la gouvernance, Gérard Charreaux distingue les théories qui s'intéressent au niveau micro de la gouvernance, de celles qui se focalisent sur les niveaux macro. Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*

²⁵² Joseph Aloïs Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique : Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, *op. cit.*

l'accroissement de la création de valeur est fonction de l'efficacité des mécanismes disciplinaires à réduire les conflits d'intérêts.

Dans la première sous-section nous verrons que la prise de contrôle des systèmes de gouvernance par les actionnaires est liée à leur statut de propriétaire et qu'elle a pour fonction de réduire la prise de risque que constitue l'investissement (**section 2.2.1**). Dans la seconde sous-section, nous verrons que l'approche partenariale étend les droits de propriété au-delà du seul noyau stratégique en fonction de l'apport productif de chaque partie-prenante (**section 2.2.2**).

2.2.1. Le modèle actionnarial de la gouvernance : le primat de l'agence

Les théories actionnariales de la gouvernance reposent sur une vision instrumentale de l'action. Elles définissent la gouvernance comme une relation principal/agent et réduisent le système de gouvernance à la nature disciplinaire des relations entre actionnaires et dirigeants salariés. La firme est représentée comme un nœud de contrats maximisateurs de profit.

Dans un premier temps, nous présenterons les principes de la théorie de l'agence sur laquelle repose le modèle actionnarial de la gouvernance (**section 2.2.1.1**). Dans un deuxième temps, nous présenterons la manière dont Jensen et Meckling appliquent cette théorie de l'agence pour répondre au problème du démembrement de la propriété (**section 2.2.1.2**). Dans un troisième temps, nous décrirons les principaux mécanismes internes et externes identifiés et discutés par la gouvernance actionnariale (**section 2.2.1.3**).

2.2.1.1. La théorie de l'agence et le contrôle des opportunités

Ce modèle de gouvernance actionnariale est issu du débat ouvert par Berle et Means sur la séparation entre les fonctions de propriété et les fonctions de contrôle.

Les théories de la gouvernance actionnariale s'appuient d'une part sur une vision financière de la firme et d'autre part font reposer son raisonnement sur les postulats de la théorie de l'agence appliquée à l'analyse des relations entre actionnaires et dirigeants salariés²⁵³. La théorie de l'agence reprend à son compte le postulat de concurrence pure et parfaite qui lui-même repose sur les principes d'*atomicité* et de *parfaite connaissance*²⁵⁴. Le principe d'*atomicité* stipule qu'aucun agent économique (acheteur ou vendeur) ne peut influencer le marché par ses seules décisions. L'autre principe est celui de parfaite connaissance qui prévoit que tout agent économique peut obtenir l'ensemble des informations concernant la demande et l'offre.

C'est autour de ces deux principes que Jensen et Meckling définissent la relation d'agence dans leur article de 1976 :

« We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent²⁵⁵. »²⁵⁶

²⁵³ George Akerlof, "The market for « Lemons » : Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *op. cit.* ; Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of financial economics*, 1976, vol. 3, n° 4, p. 305–360.

²⁵⁴ Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 2000, Paris, Economica.

²⁵⁵ Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure," *op. cit.*

Cependant, la relation d'agence devient un problème lorsque les intérêts entre le principal et l'agent divergent d'une part et lorsque l'information est imparfaite c'est-à-dire qu'il existe une asymétrie d'information entre le principal et l'agent d'autre part.

Dès lors, dans la situation où l'agent poursuit ses propres intérêts et possède des informations inconnues du principal, ce dernier est soumis à deux types de risques d'opportunisme : le risque de *sélection adverse*²⁵⁷ qui permet à l'agent d'utiliser l'asymétrie d'information afin d'aménager son contrat en accord avec ses propres intérêts et le risque de « *l'aléa moral* » qui lui permet d'utiliser l'asymétrie d'information pour contourner le contrat et augmenter sa prise de risque²⁵⁸.

Les approches actionnariales se concentrent sur l'analyse de la relation administrateurs/dirigeants car pour reprendre l'argument de Williamson²⁵⁹, elles considèrent que, hormis les actionnaires, l'ensemble des parties-prenantes est protégé par des contrats (des contrats de travail, des contrats commerciaux...). La transaction particulière qu'est l'apport de capital constitue une transaction très exposée au risque d'opportunisme qu'il s'agit de protéger par des mécanismes disciplinaires.

La théorie de l'agence cherche à modéliser les comportements économiques ; ces derniers ne sont jamais observés dans la réalité. Ils sont généralement déduits à l'aide d'études quantitatives portant sur des données financières.

2.2.1.2. L'application de la relation d'agence aux problèmes de gouvernance

L'article fondateur de Jensen et Meckling²⁶⁰ poursuit deux objectifs : le premier est de proposer une théorie contractuelle de la firme à laquelle ils appliquent le postulat de la relation d'agence(en s'inspirant de la démarche d'Alchain et Demsetz²⁶¹) ; le second consiste à illustrer le pouvoir explicatif de la théorie de l'agence en l'appliquant à la question de la structure de financement²⁶².

Pour le besoin de la démonstration, Jensen et Meckling réduisent le nœud de contrats qu'est la firme à deux types de relation d'agence : entre les dirigeants et les actionnaires (1) et entre la firme et les créanciers financiers (2). Cette vision est associée à une conception légale de la propriété²⁶³ : le propriétaire est le seul « *créancier résiduel* ». La relation de pouvoir qui en découle est univoque : le propriétaire est le « *principal* », le dirigeant est « *l'agent* ». La consigne est quant à elle également univoque : « *maximiser le profit pour l'actionnaire* ».

²⁵⁶ « « Nous définissons une relation d'agence comme un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engagent une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent. »

²⁵⁷ L'agent possédant plus d'informations que le principal ce dernier peut en profiter pour imposer ses propres conditions sans que le principal en ait conscience.

²⁵⁸ L'agent est en mesure d'augmenter sa prise de risque car il n'a pas à assumer les possibles conséquences négatives.

²⁵⁹ Oliver E. Williamson, "The economics and governance: Framework and implications," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1984, vol. 140, p. 195–223 ; Oliver E. Williamson, "The economics of governance," *The American Economic Review*, 2005, vol. 2, January, p. 18.

²⁶⁰ Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure," *op. cit.*

²⁶¹ Armen A. Alchain and Harold Demsetz, "Production, information costs and economic organisation," *The American economic review*, 1972, vol. 5, n° 62, p. 777–795.

²⁶² Gérard Charreaux, "La théorie positive de l'agence : positionnement et apports", 2000, *Revue d'économie industrielle*, vol. 92 n° 1, pp. 193–214.

²⁶³ Cette conception légale des droits de propriété est empruntée à la théorie des droits de propriété.

Le modèle actionnarial comprend deux « courants » qui, de notre point de vue, ne sont pas à opposer mais sont complémentaires. Ils reposent sur des postulats théoriques identiques mais ont des finalités de recherche différentes²⁶⁴. Le **courant positif de la théorie de l'agence** cherche à identifier et expliquer des formes organisationnelles spécifiques (systèmes incitatifs, choix stratégiques, composition des conseils d'administration...). En ce sens, il poursuit les mêmes finalités de recherche que la théorie des coûts de transaction ou des droits de propriété dont il est issu. Il postule²⁶⁵ un principe d'efficacité de sorte que le marché produit une sélection naturelle des systèmes de gouvernance efficaces²⁶⁶. Le **courant normatif de la théorie de l'agence**, quant à lui, prend acte de la relation principal-agent entre les actionnaires et les dirigeants. Dès lors, il ne cherche plus à en expliquer le bien-fondé mais à définir des situations contractuelles optimales. Il constitue la version appliquée du courant positif de la théorie de l'agence.

La théorie positive de l'agence et les cadres théoriques qui lui sont proches conçoivent les mécanismes de gouvernance comme des réponses efficaces aux problèmes de sous-performance liés aux conflits d'agence entre bailleurs de fonds et dirigeants salariés. L'intensité des conflits d'agence est liée soit au niveau d'asymétrie d'information entre le principal et son agent, soit au niveau de dispersion du capital²⁶⁷.

La fonction des mécanismes de gouvernance tels que les perçoit la théorie positive de l'agence consiste à

« contraindre ou inciter le dirigeant d'une entreprise au capital ouvert à adopter un comportement conforme à la création de valeur pour l'actionnaire. »²⁶⁸

Pour encadrer le comportement du dirigeant, l'actionnaire peut choisir de réduire l'asymétrie d'information par des mécanismes de *mentoring* (surveillance) ou de dédouanement²⁶⁹ (1) ou d'utiliser des mécanismes d'incitation comme l'intéressement financier du dirigeant à la création de valeur de l'entreprise (2).

La viabilité de ces mécanismes n'est possible que si leurs coûts de la mise en œuvre (coûts de surveillance (*mentoring*), coûts de dédouanement et perte résiduelle) sont plus faibles que les coûts liés au conflit d'agence. Il est possible de citer les exemples les plus emblématiques de la littérature montrant les types de mesures prises par les sociétés au capital dispersé pour enrayer ces conflits d'agence :

²⁶⁴ Michael C. Jensen, "Organization theory and methodology," *The Accounting Review*, 1983, vol. 58, n° 2, p. 319 – 339.

²⁶⁵ Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure," *op. cit.*

²⁶⁶ Michael C. Jensen, "Value Maximisation, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function," *European Financial Management*, 2001, vol. 7, n° 3, p. 297–317.

²⁶⁷ Dans cette perspective, la faiblesse de l'intensité des liens sociaux entre bailleurs de fond et dirigeants salariés favoriserait une rationalité purement instrumentale et produirait un cadre propice aux analyses disciplinaires de la gouvernance. Le modèle canonique de la grande entreprise managériale multinationale à capitaux très dispersés aurait pour particularité d'acter un désencastrement entre de nouvelles formes d'actionnariat (on pense notamment aux fonds de pension) et les dirigeants salariés.

²⁶⁸ Peter Wirtz, "Compétences, conflits et création de valeur: vers une approche intégrée de la gouvernance," *Revue finance contrôle stratégie*, 2006, vol. 2, p. 187–201.

²⁶⁹ Le mécanisme de dédouanement consiste à rendre un comportement intéressé d'un dirigeant coûteux pour le dirigeant. Ce mécanisme permet en quelque sorte de « désinciter » les dirigeants à avoir un comportement intéressé non-conforme aux intérêts de la firme.

- Fama et Jensen²⁷⁰ proposent de séparer les fonctions exécutives supportées par les dirigeants salariés, d'une fonction de contrôle et de surveillance des décisions stratégiques qui incombe au CA. En somme, le CA est une instance disciplinaire dont l'action cherche à limiter les conflits d'intérêts potentiels avec les dirigeants en réduisant l'asymétrie d'information entre actionnaires et dirigeants. Dans cet article, les auteurs cherchent à décrire des mécanismes permettant de réduire le risque « *sélection adverse* » de la part des dirigeants ;
- Jensen²⁷¹ analyse l'explosion des prises de contrôle hostiles comme un moyen d'éliminer les dirigeants déviants. En effet, certains analystes considèrent que l'intérêt actionnarial est entravé par des politiques de surcapacités de l'outil de production. Les prises de contrôle hostiles permettent de sanctionner les dirigeants refusant d'effectuer les ajustements nécessaires en sélectionnant les activités les plus rentables. Dans cet exemple, Jensen montre que l'inflation des prises de contrôle hostiles a pour fonction réduire les risques « *d'aléa moral* » de la part des dirigeants.

Pour résumer, la perspective actionnariale repose sur deux postulats : aucun contrat ne protège les actionnaires face à l'opportunisme des dirigeants (1) ; l'intérêt des actionnaires est homogène et consiste en la création de valeur actionnariale (2).

2.2.1.3. L'efficacité des mécanismes disciplinaires internes et externes

Dans cette perspective et suite aux analyses de Fama et Jensen²⁷²²⁷³, le système de gouvernance se compose de mécanismes internes et externes. Les mécanismes internes sont des mécanismes intentionnels mis en place par les actionnaires pour protéger leur investissement.

Pour les actionnaires, asseoir leur contrôle sur l'action des dirigeants permet de s'assurer d'un bon niveau de rentabilité. Hansmann²⁷⁴ considère que l'alignement des intérêts des actionnaires et des dirigeants baisse le coût des décisions collectives et permet d'améliorer la performance. Les mécanismes externes sont quant à eux, des mécanismes de sélection spontanée qui résultent du fonctionnement des marchés et qui ont une incidence sur la firme.

Le mécanisme de gouvernance externe le plus fréquemment étudié est l'impact du marché des dirigeants sur la performance des firmes. Dans cette version puriste du paradigme fonctionnaliste de l'efficacité, le niveau de performance d'une entreprise est fonction de l'efficacité des mécanismes internes et externes. Les auteurs cherchent à construire une typologie des firmes en fonction de leur sensibilité à certains types de mécanismes disciplinaires :

- pour Fama²⁷⁵, les firmes managériales sont avant tout influencées par le marché des dirigeants en tant que mécanisme de contrôle externe. Le marché sélectionne les dirigeants qui ont fait leur preuve pour accroître la valeur actionnariale des firmes pour lesquelles ils ont travaillé. La réussite d'un dirigeant est donc donnée par la performance de l'entreprise mesurée sur le marché financier ;

²⁷⁰ Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control," *op. cit.*

²⁷¹ Michael C. Jensen, "The modern industrial revolution, exit and failure of internal control systems," *The Journal of Finance*, 1993, vol. 48, n° 3, p. 831-880.

²⁷² Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control," *op. cit.*

²⁷³ Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Agency Problems and Residual Claims," *Journal of law and economics*, 1983, vol. 26, p. 327-350.

²⁷⁴ Henry B. Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Harvard, Harvard University Press, 1996.

²⁷⁵ Eugene F. Fama, "Agency Problems and the Theory of the Firm," *The Journal of Political Economy*, 1980, vol. 88, n° 2, p. 288-307.

- Shleifer et Vishny²⁷⁶ intègrent dans leurs analyses les stratégies d'enracinement des dirigeants qui consistent à conditionner la rentabilité à la présence du dirigeant ou à déprécier son éventuel remplacement. Ces stratégies d'enracinement sont analysées comme des moyens de contrer les mécanismes disciplinaires et ont pour conséquence d'accroître durablement les conflits d'agence²⁷⁷.

Dans cette perspective, les mécanismes internes ont exclusivement une fonction disciplinaire et ne sont bien souvent que secondaires vis-à-vis des mécanismes externes.

Les principaux mécanismes internes sont ceux mis en place par le CA qui peut soit inciter, soit sanctionner les comportements des dirigeants. Cependant l'efficacité du CA est garantie d'une part par la présence d'administrateurs issus du management principalement pour des raisons de transparence de l'information et d'autre part par des administrateurs externes dont l'indépendance est garantie par la sélection opérée par le marché des administrateurs (en tant que mécanisme externe).

Progressivement, ces théories se sont également intéressées aux conflits d'agence existant entre différents types d'actionnaires, par exemple entre les petits porteurs et les actionnaires dominants²⁷⁸. Cependant, quels que soient les mécanismes testés par les chercheurs, le raisonnement repose toujours sur une vision fonctionnaliste de la performance. En effet, la performance est fonction du bon déploiement d'un ou plusieurs mécanismes disciplinaires²⁷⁹ ; ainsi tous les mécanismes ont pour fonction soit de réduire les conflits d'intérêts entre la firme et les créanciers soit de réduire les coûts d'agence actionnaires/dirigeants. Le marché des prises de contrôle représente le mécanisme ultime de discipline car il est le plus coûteux mais il n'intervient qu'en dernier ressort pour sanctionner les mauvais comportements des dirigeants.

La principale critique adressée aux approches actionnariales repose sur un principe de réalité. Dans ces analyses classiques, la nature des choix stratégiques à faire en termes de création de valeur existe de manière « objective ». Une analyse en creux de ces théories nous porte à constater que la gouvernance fonctionne comme si les meilleures décisions stratégiques étaient de simple *datas* ; dès lors le seul frein à leur bonne mise en œuvre est une information incomplète. Le mot d'ordre scandé aux managers semble être : « Assurez-vous que l'information disponible est transparente alors la décision stratégique pour optimiser la création de valeur sera inexorablement efficiente ».

Le système de gouvernance explore tous les mécanismes disciplinaires pour contrôler les actions des dirigeants en rendant l'information la plus limpide possible. Dans cette conception, si les mécanismes jouent leur rôle disciplinaire alors la création de valeur est naturellement optimisée. La disponibilité des données financières a engendré de nombreuses études dont l'objectif consiste à valider l'efficacité d'un mécanisme sur la production de valeur mesurée à l'aune de la valeur actionnariale.

²⁷⁶ Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "The Case of Manager-Specific Investments," *Journal of Financial Economics*, 1989, vol. 25, n° 2, p. 123–139.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "Investor Protection and Corporate Governance," *Journal of Financial Economics*, 2000, vol. 58, n° 1-2, p. 3–27.

²⁷⁹ Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent et en reprenant la classification de Charreaux, ces mécanismes peuvent être internes/externes ou spontanés/intentionnels selon la classification.

Les résultats de ces études sont ambigus en raison notamment des effets simultanés et contradictoires de ces mécanismes²⁸⁰. Le modèle actionnarial n'a un pouvoir réellement explicatif que sur un nombre limité d'entreprises²⁸¹. Ces postulats sont tellement forts, qu'ils ne peuvent que s'appliquer aux organisations qui en utilisent les préceptes (maximisation de la rente au profit des actionnaires, rôle disciplinaire du CA...) et en épousent la forme organisationnelle : celle de la grande entreprise managérialisée américaine, multinationale, cotée en bourse et au capital dispersé. C'est à cette critique que tentent de répondre les approches dites « partenariales » de la gouvernance.

2.2.2. Le modèle partenarial de la gouvernance : le partage de la valeur produite

La variante partenariale des théories disciplinaires de la gouvernance conserve une vision instrumentale de l'action mais intègre dans l'analyse des groupes d'acteurs autres que les seuls actionnaires et dirigeants. Le système de gouvernance repose sur une vision de l'entreprise définie comme une combinaison de ressources productives. Le système de gouvernance comprend l'ensemble des parties-prenantes et reconnaît la multiplicité des objectifs des groupes d'acteurs qui composent la firme.

Le modèle partenarial remet en cause le postulat qui assimilait la firme à un ensemble d'actionnaires optimisateurs de profit²⁸² qui de fait ne sont plus considérés comme les seuls créanciers résiduels. Les actionnaires ne sont plus identifiés comme les seuls acteurs à l'origine de la rente ; les droits de propriété sont élargis à d'autres groupes d'acteurs internes ou externes à la firme.

Pour le modèle partenarial, le postulat du modèle actionnarial qui n'étudie que les relations au sein du noyau stratégique (actionnaires/dirigeants) n'est valable que pour certaines firmes anglo-saxonnes. En effet, dans d'autres contextes nationaux que celui des États-Unis le rôle des actionnaires dans le financement des firmes est mineur et la performance ne peut-être expliquée par les seuls mécanismes disciplinaires régissant les relations entre actionnaires et dirigeants. Si le modèle actionnarial cherchait à élaborer les conditions d'efficacité d'un modèle disciplinaire unique, le modèle partenarial cherche davantage à rendre compte de la multiplicité des systèmes disciplinaires.

Dans un premier temps, nous verrons que l'élargissement des droits de propriété aux parties-prenantes repose sur la notion d'incomplétude des contrats (**section 2.2.2.1**). Dans un second temps, nous montrerons que ces théories cherchent à déterminer un système d'équilibre pour optimiser l'incitation à produire de chacune des parties-prenantes (**section 2.2.2.2**).

2.2.2.1. L'incomplétude des contrats à la source de l'élargissement des droits de propriété

La gouvernance partenariale se caractérise par la prise en compte de l'ensemble des relations contractuelles permettant la production de valeur et des mécanismes disciplinaires capables de structurer ce système.

Dans cette perspective, le système de gouvernance repose sur une vision de l'entreprise qui ne donne pas le monopole de l'appropriation de la rente résiduelle aux actionnaires. En effet, partant du principe que l'action de chacune des parties-prenantes participe à produire de la

²⁸⁰ Marco Becht, Patrick Bolton, and Ailsa Röell, "Corporate governance and control," in G.M. Constantinides, M. Harris and R. M. Stulz (dir.), *Handbook of the Economics of Finance*, August, Elsevier, 2003, p. 1-109.

²⁸¹ Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, op. cit.

²⁸² Définie par la forme et la structure de leur capital

valeur, le système de gouvernance n'a plus pour objectif de protéger les actionnaires contre les asymétries d'information mais de cadrer les négociations concernant le partage de la valeur produite par les parties-prenantes²⁸³ constitutives de la firme²⁸⁴.

Le modèle partenarial repose sur une

*« représentation de la firme comme équipe de facteurs de production dont les synergies sont à l'origine de la rente organisationnelle. »*²⁸⁵

Dans cette optique, toutes les parties-prenantes sont susceptibles d'être indispensables dans la création de valeur. La valeur ne se mesure plus comme une simple information donnée par le cours de l'action sur les marchés boursiers mais est issue de l'apport productif de l'ensemble des parties-prenantes.

La représentation de l'entreprise sur laquelle repose la gouvernance partenariale trouve son origine sur le renouvellement de l'analyse de la propriété au sein de la théorie des contrats incomplets²⁸⁶. Celle-ci conteste que les contrats sur lesquels se constitue la firme puissent *ex-ante* s'adapter à toutes les situations.

L'analyste doit alors prendre en compte simultanément les droits issus des contrats et ceux liés à l'incomplétude des mêmes contrats. S. Grossman, O. Hart et J. Moore élargissent la définition des droits de propriété qui ne concernent plus uniquement l'appropriation des gains résiduels mais intègrent également ce qu'ils nomment les « *droits de décisions résiduels* »²⁸⁷ qui correspondent aux droits décisionnels non prévus par les contrats ou par la loi. Cette définition étend considérablement le nombre de personnes qui peuvent revendiquer le statut de « propriétaires », d'autant plus que l'ensemble de ces personnes participe d'une manière ou d'une autre à la production de la valeur ajoutée. L'origine de la valeur n'étant plus imputée aux seuls propriétaires du capital mais également à l'ensemble des personnes qui par leurs décisions participent au devenir de l'entreprise :

*« un salarié à qui ont attribué un pouvoir de décision, de façon à mieux exploiter ses connaissances devient partiellement propriétaire. »*²⁸⁸

Les auteurs qui s'inscrivent dans ce courant focalisent leurs analyses sur les politiques d'incitation liant rémunération des parties-prenantes et partage de la rente organisationnelle²⁸⁹.

²⁸³ Samuel Mercier, "L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature," 2001 ; Samuel Mercier, "La théorie des parties prenantes," *Cahier du FARGO*, 2005, n° 1050502, p. 1-14.

²⁸⁴ Luigi Zingales, "Corporate Governance," in P Newman (dir.), *The new palgrave, Dictionary of economics and the law*, London, Stockton, 1998, p. 1-20.

²⁸⁵ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 307.

²⁸⁶ M'Hand Farès and Stéphane Saussier, "Coûts de transaction et contrats incomplets," *Revue française d'économie*, 2002, vol. 16, n° 3, p. 193-230.

²⁸⁷ Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy*, 1986, vol. 94, n° 4, p. 691 ; Oliver D. Hart and John Moore, "Property Rights and the Nature of the Firm Property Rights and the Nature of the Firm," *The Journal of Political Economy*, 1990, vol. 98, n° 6, p. 1119-1158.

²⁸⁸ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 308.

²⁸⁹ Margaret M. Blair, *Ownership and control : rethinking corporate governance for the twenty first century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1995 ; Margaret M. Blair, "Firm-Specific Human Capital and Theories of the Firm," in Margaret M. Blair and Mark J. Roe (dir.), *Employees and corporate governance*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999, p. 58-90.

Le modèle de Castanias et Helfat²⁹⁰ -même s'il ne retient pas une définition de la propriété reposant sur la théorie des contrats incomplets - postule un lien entre incitation à produire de la rente et possibilité de se l'approprier.

Ce courant pose comme problème de recherche la définition des critères pertinents à retenir pour arbitrer le partage de valeur produite selon l'apport respectif des parties-prenantes. Il existerait un point d'équilibre du nœud de contrats garanti par la dépendance mutuelle des parties-prenantes. Les actionnaires dont le rôle se limite à l'apport de capital sont rémunérés en fonction de leur coût d'opportunité sur le marché financier, les dirigeants même les plus compétents doivent garantir un niveau de partage acceptable pour éviter d'être remerciés.

Dans ce modèle, certains mécanismes comme les stratégies d'enracinement des dirigeants ne sont plus considérés comme nuisant à l'optimisation de la production de valeur mais au contraire comme susceptibles d'y contribuer. Des auteurs comme Rajan et Zingales²⁹¹ soutiennent que le rôle du système de gouvernance est de préserver le capital en tant que capital financier et humain. La firme est alors présentée :

« comme un nœud d'investissements spécifiques : une combinaison d'actifs et de personnes co-spécifiques²⁹² »²⁹³

La définition de la firme sur laquelle repose le modèle partenarial est plus souple que celle de la version actionnariale. En effet, l'hypothèse d'incomplétude des contrats intègre d'une part l'incertitude liée aux comportements des acteurs et d'autre part l'interdépendance de chaque groupe dans la production de la rente organisationnelle.

La discipline n'est plus univoque et unilatérale comme dans le modèle actionnarial mais elle prend la forme d'un nœud d'interdépendance où la discipline des uns ne doit pas nuire à l'apport productif des autres et réciproquement.

2.2.2.2. La gouvernance partenariale : un système d'incitations des parties-prenantes à produire de la rente

La croissance de la rente constitue l'incitation pour que les parties prenantes effectuent des investissements spécifiques. Cette vision de la gouvernance privilégie la prise en compte du travail des managers dans la production de la valeur. Du même coup l'enjeu de la gouvernance n'est plus d'éliminer les comportements de « *triche managériale* » mais pose la question de la constitution des règles de répartition de la valeur en vue de l'optimiser.

Pour la théorie partenariale, la production de la rente dépend des compétences des dirigeants et de leur motivation à les utiliser pour faire fructifier les investissements. Dès lors, la pérennité d'une entreprise est fonction du niveau de croissance espérée et de l'incitation qu'elle produit sur la motivation des dirigeants de l'entreprise.

²⁹⁰ Richard P. Castanias and Constance E. Helfat, "Managerial resources and rents," *Journal of management*, 1991, vol. 1, n° 17, p. 155-171.

²⁹¹ Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, "The tyranny of inequality," *journal of public economics*, 2000, vol. 76, p. 521-558 ; Luigi Zingales, "Corporate Governance," *op. cit.* ; Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, "The governance of the new enterprise," in X Vives (dir.), *Corporate governance, theoretical & empirical perspectives*, Cambridge, 2000, p. 201-232 ; Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, "Power in a theory of the firm," *Quarterly Journal of Economics*, 1998, vol. 108, p. 387-432.

²⁹² Pour Charreaux « *la co-spécificité signifie que la rentabilité dépend de la coopération de la combinaison des différents facteurs. Il y a dépendance réciproque* ».

²⁹³ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 309.

Les réflexions de la gouvernance partenariale peuvent ensuite être étendues à l'ensemble des parties-prenantes du nœud de contrats. Il suffit d'établir quels sont les acteurs qui participent à la production de la rente organisationnelle, c'est-à-dire dont l'action est à l'origine de la valeur. Un certain nombre de chercheurs²⁹⁴ intègrent des parties-prenantes extérieures à l'entreprise comme des fournisseurs, des sous-traitants ou des clients.

L'intégration de ces parties-prenantes dans le système de gouvernance n'est possible que si les relations ne se réduisent pas à de simples échanges marchands régis par les prix. Charreaux et Desbrières²⁹⁵ étudient le système de gouvernance en tant qu'il est producteur d'une « *valeur partenariale* » qu'ils définissent comme une valeur étant fonction

« de la rente organisationnelle générée, laquelle est égale à la différence entre la somme des revenus évalués aux prix d'opportunité et l'ensemble des coûts d'opportunité ».

Dans cette approche, le principal but d'un système de gouvernance consiste à réduire les conflits d'intérêts autour des règles de répartition de la valeur. Dès lors, le dirigeant n'est plus reconnu uniquement pour sa fonction de surveillance *stricto sensu* mais également pour sa capacité à faire fructifier les investissements²⁹⁶. Les modèles de Rajan et Zingales ou de Blair et Stout²⁹⁷ illustrent cette vision partenariale de la gouvernance.

Les premiers considèrent que la rente organisationnelle est fonction des investissements spécifiques des différents partenaires, les seconds insistent sur les coopérations verticales et horizontales. Pourtant malgré une hypothèse renouvelée, les théories partenariales s'inscrivent toujours dans une vision disciplinaire de la gouvernance. En effet, même s'il n'est plus question de protéger le bénéfice des actionnaires mais davantage de produire des principes de répartition de la plus-value entre les parties-prenantes, l'aspect politique de cette thèse est souvent négligée au profit d'une vision normative²⁹⁸ et la conclusion qui en découle s'inscrit dans une approche disciplinaire²⁹⁹.

La discipline n'a plus pour fonction de protéger l'actionnaire des risques d'opportunisme mais contribue à optimiser les synergies entre les groupes d'acteurs à l'origine de la rente, principalement en diminuant les conflits autour des règles de répartition de la valeur. Elle va

²⁹⁴ Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Le point sur le gouvernement des entreprises," *Banque & Marchés*, 1997, n° 29, p. 43-49.

²⁹⁵ Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale," *Finance, Contrôle, Stratégie*, 1998, vol. 1, n° 2, p. 57-88 ; Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Le point sur le gouvernement des entreprises," *op. cit.*

²⁹⁶ Gérard Charreaux, "Quelle théorie pour la gouvernance? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive," in José Allouche (dir.), *Encyclopédie des ressources humaines*, 3^d ed., Paris, Vuibert, 2002, vol. 33, p. 1890 ; Armen A. Alchian and Harold Demsetz, "Production, information costs and economic organisation," *op. cit.*

²⁹⁷ Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, "Financial, dependence and growth," *American economic review*, 1998, vol. 88, n° 3, p. 559-586 ; Margaret M. Blair and Lynn A. Stout, "A team production theory of corporate law," *Virginia Law Review*, 1999, vol. 85, n° 2, p. 247-328.

²⁹⁸ « Il est peu contestable que la focalisation sur la relation dirigeants/actionnaires [...] soit liée au caractère mesurable et objectif de la valeur boursière [...]. Or, il n'est pas inutile de rappeler que cette mesure ne reflète l'intégralité de la valeur créée (c'est-à-dire la valeur partenariale) que sous des hypothèses extrêmement strictes [...] Il apparaît donc nécessaire, même si le coût en est élevé, d'orienter les recherches vers d'autres approches, peut-être plus qualitatives, de la valeur créée et d'étudier le problème du GE en fonction d'un concept conforme aux visions théoriques dominantes de la firme ». Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale," *op. cit.*

²⁹⁹ Gérard Charreaux, "La valeur partenariale: vers une mesure opérationnelle...," *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2007, vol. 13, n° 1, p. 7-45.

notamment s'intéresser à l'analyse des sous-investissements³⁰⁰ ou aux phénomènes de *hold-up*³⁰¹ permettant de réduire les conflits associés au partage de la rente.

Conclusion sur les approches disciplinaires de la gouvernance d'entreprise

Pour conclure, les approches disciplinaires de la gouvernance considèrent les structures de gouvernance comme des institutions volontairement mises en place par les acteurs de la firme. Ces structures sont constituées d'un ensemble de règles de contrôle en vue d'optimiser la valeur. D'autre part, les postulats économiques sur lesquels repose leur argumentaire réduisent la latitude managériale des managers à la production de règles d'incitation et de sanction (institutionnalisée dans une structure de gouvernance) et modélisent les comportements comme des réponses positives ou négatives aux stimuli que constituent ces règles.

Paradoxalement, ces théories qui signent le retour de l'entreprise dans les réflexions économiques dénie les marges de manœuvre managériales : les théories contractuelles de la firme ont « *une vision restrictive et négative du projet productif.* »³⁰². En outre, la seule latitude managériale possible est la mise en place d'une discipline.

*« La source de l'efficacité est « disciplinaire » ; il faut inciter, surveiller... pour éviter que les gains issus de la coopération ne soient dissipés. La firme existe car elle permet de réduire, mieux que le marché, les pertes d'efficacité dues aux conflits d'intérêts entre parties-prenantes. »*³⁰³

Dans ces théories, tout savoir ou connaissance est confondu avec de l'information en tant que donnée objective sur le monde. L'inefficacité d'un système de gouvernance est liée à l'incapacité du système à réduire les asymétries d'information entre les parties-prenantes. Si les approches disciplinaires s'intéressent pour la première fois à la « *boîte noire* »³⁰⁴ que constitue la firme, elles se contentent d'introduire la « *boîte à outils* » des économistes pour analyser les relations internes aux firmes. En cela, les explications fournies par ces approches sont déterministes. En effet, l'efficacité des firmes n'est liée ni à leur stratégie, ni à leur particularité managériale mais uniquement à leur position sur le marché.

³⁰⁰ Oliver E. Williamson, "The economics of governance," *op. cit.*

³⁰¹ Le mécanisme de *hold-up* consiste à ce qu'un salarié utilise sa maîtrise d'actifs transférables pour menacer l'entreprise de dommages si celle-ci n'accepte pas une renégociation favorable au salarié. Olivier Godechot décrit des mécanismes de *hold-up* dans deux études de cas tirées de l'industrie financière Olivier Godechot, "Hold-up en finance. Les conditions de possibilité des bonus élevés dans l'industrie financière," *Revue française de sociologie*, 2006, vol. 2, n° 47, p. 341-371.

³⁰² Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 302.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Le terme de « *black box* » est employé par Jensen et Meckling dans leur article de 1976.

Tableau 8 - Tableau synthétique comparant la gouvernance actionnariale et la gouvernance partenariale

	La gouvernance actionnariale	La gouvernance partenariale
L'origine de la valeur	Elle provient du capital et se mesure au travers la valeur de l'action (le marché financier ayant pour fonction de produire une évaluation de la valeur de l'action donc de la firme)	Elle provient du capital et/ou des compétences spécifiques des parties-prenantes. La mesure de la valeur se fait grâce à l'action de plusieurs marchés : du marché financier et du marché des dirigeants
La répartition de la valeur	Les actionnaires sont les seuls à se partager la rente résiduelle en fonction du capital investi par chacun	L'ensemble des parties-prenantes se partage la rente résiduelle. Il est possible d'évaluer la part d'actifs et/ou de compétences investies par chacune des parties-prenantes dans la production de la valeur
La fonction du système de gouvernance	Il sert à lutter contre les risques d'opportunisme : <ul style="list-style-type: none"> - risque d'aléa moral (<i>i.e.</i> triche managériale) - sélection adverse (<i>i.e.</i> stratégie d'enracinement) 	Il sert à optimiser l'apport de chaque partie-prenante dans la production de la valeur.
Les mécanismes du système de gouvernance	Les actionnaires mettent en place des mécanismes d'incitation et de sanction pour aligner l'intérêt des dirigeants sur les leurs. Il est alors possible de lister des mécanismes et leurs effets positifs ou négatifs sur la création de valeur	Les mécanismes de gouvernance ont pour fonction de donner des clefs de répartition de la rente selon l'apport de chacun dans la création de valeur. Ces mécanismes prennent la forme d'un système d'incitation et de sanction qui est fonction de son apport relatif dans la création de valeur

2.3. Les approches cognitives de la gouvernance : des apprentissages collectifs

Dans les théories cognitives, les motifs d'existence de la firme ne sont pas liés à l'existence d'un système de prix mais à l'efficacité intrinsèque des firmes quant à la gestion d'apprentissage collectif³⁰⁵.

La vision cognitive de la gouvernance repose sur une définition de l'entreprise qui privilégie la production de l'innovation et rompt avec une perspective instrumentale de la gouvernance. La valeur n'est pas produite par la réduction de conflits d'intérêt, mais par la capacité d'innovation et d'apprentissage des parties-prenantes. Dans ces théories, l'efficacité du système de gouvernance ne se confond plus avec l'institution de règles de gouvernance puisqu'il intègre l'interprétation que les acteurs font de ces règles.

Les approches cognitives n'étudient plus seulement les conséquences des décisions, elles cherchent à approfondir les processus qui produisent les décisions. Pour cela, elles utilisent l'information et les connaissances³⁰⁶. En tant qu'elles cherchent à identifier des mécanismes cognitifs qui contribuent à l'efficacité organisationnelle, les théories cognitives restent toujours dans un paradigme de l'efficacité ; cependant, ces mécanismes ne sont pas uniquement des mécanismes normatifs qui se déduisent de l'analyse de règles, mais aussi des mécanismes socio-cognitifs qui s'observent dans les instances de décision, comme des arènes politiques.

Dans un premier temps, nous montrerons que l'efficacité de la gouvernance se mesure par le succès du projet productif de la firme (**section 2.3.1**). Dans un deuxième temps, nous montrerons que les théories économiques qui sont aux sources des réflexions cognitives de la gouvernance (**section 2.3.2**). Dans un troisième temps, nous montrerons que la description des mécanismes cognitifs permet d'ouvrir la « boîte noire » que constituent les instances de décision (**section 2.3.3**).

2.3.1. L'efficacité du projet productif aux sources de la gouvernance

Le courant cognitif se développe en réaction aux limites des approches disciplinaires. Les théories cognitives mettent la dimension productive au centre de leurs préoccupations, alors que dans les théories disciplinaires, cette dernière est ignorée pour se concentrer sur les aspects incitatifs³⁰⁷ permettant d'optimiser la création de valeur.

³⁰⁵Nicolai J. Foss, "Capabilities and the Theory of the Firm," *Revue d'économie industrielle*, n° 1, p. 7-28 ; Nicolai J. Foss, "Firms, incomplete contracts and organizational learning," *Management Science*, 1996, vol. 15, n° 1, p. 17-26 ; Nicolai J. Foss, *Incomplete contracts and organizational learning: Brian Loasby and the theory of the Firm*, , October, Copenhagen, 1997.

³⁰⁶Martin Fransman, "Information, Knowledge Vision and théories of the firm," *Industrial Change*, 1994, vol. 3, n° 3, p. 713-757 ; Richard N. Langlois, "Knowledge, Consumption, and Growth," *Journal of Evolutionary economics*, 2001, vol. 11, n° 1, p. 77-93.

³⁰⁷Richard N. Langlois and Nicolai J. Foss, "Capabilities and Governance: The Rebirth of the theory of economic Organization," 1999, vol. 52, p. 201-218.

La principale limite des visions disciplinaires de la gouvernance est que ces approches restent :

« prisonnières des théories de la firme qui la sous-tendent, soit elles ignorent la dynamique productive, soit elles en donnent une vision restrictive limitée à l'incidence des systèmes incitatifs sur les choix de production ».

L'angle mort des théories disciplinaires est qu'elles considèrent que les choix des dirigeants peuvent se réduire à des modélisations.

Dans ces perspectives, l'éventail des choix d'investissement est connu des dirigeants qui n'ont qu'à choisir la meilleure solution. Pour illustrer cette vision, Charreaux utilise « l'analogie du menu ». Le dirigeant n'a jamais à construire une solution pour répondre à un environnement incertain. Le devenir de son environnement économique est connu et objectivé par des informations transparentes ; au regard de ces informations, le dirigeant choisit la solution la plus adéquate comme un gastronome choisi un hors-d'œuvre dans un menu. En somme, ces approches se focalisent sur :

« l'organisation d'une répartition de la rente assez incitative pour maximiser la valeur. Le processus de création de valeur à travers, notamment, l'émergence des ensembles d'opportunité reste ignoré ».

Dès lors, s'intéresser à la dimension productive de la firme remet en cause les postulats néo-classiques à l'origine des théories actionnariales et partenariales. En effet, le problème de coordination ne peut être formulé pertinemment en définissant la firme comme un simple système informationnel régit par des mécanismes de sanction et d'incitation.

Les approches disciplinaires de la gouvernance postulent implicitement que

« l'ensemble des projets de création de valeur d'une organisation est donné de façon exogène et que la gouvernance ne contribue pas à la formation de ces projets en tant que telle, mais seulement au choix final du projet (ratification) parmi un ensemble donné. »³⁰⁸

Ainsi, cette grille d'analyse disciplinaire réduit la gouvernance à n'être qu'un simple système de gestion des conflits d'agence et de ratification de décisions stratégiques. L'approche disciplinaire s'empêche de penser un système de gouvernance comme porteur et producteur de projets et de décisions stratégiques³⁰⁹.

« Le rôle qui revient alors aux mécanismes de gouvernance serait de mettre en place une surveillance transparente de l'ensemble des informations disponibles, pour éviter tous comportements déviants des dirigeants. »³¹⁰

Pour répondre à cette critique, les théories cognitives rejettent la rationalité calculatoire des économistes néo-classiques au profit d'une rationalité procédurale. Elles postulent que le processus de production repose sur la connaissance et non sur de simples informations. La connaissance n'est pas une simple accumulation d'informations mais inclut son traitement et son interprétation.

Des auteurs comme Aoki³¹¹ ou Charreaux³¹² critiquent par exemple l'approche financière de la gouvernance en arguant que toute décision financière contient une dimension cognitive. Ce

³⁰⁸ Peter Wirtz, Odile Paulus, and Patrice Charlier, "Gouvernance et création de valeur cognitive : L'exemple de l'ordre des prêcheurs," *Colloque Management & Religion*, Strasbourg, 2011, vol.33, p. 7.

³⁰⁹ Voir Peter Wirtz, *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, op. cit.

³¹⁰ Peter Wirtz, Odile Paulus, and Patrice Charlier, "Gouvernance et création de valeur cognitive : L'exemple de l'ordre des prêcheurs," op. cit., p. 8.

changement de postulat fait de la firme un centre de décision complexe et ouvert. Alors que les approches disciplinaires ont besoin d'une norme objective et mesurable de valeur, pour les approches cognitives l'objectivation de la production de connaissances est complexe à réaliser et pour le moins ambiguë³¹³. Il est alors possible d'identifier deux formes de conflits : les conflits d'agence et les conflits cognitifs.

Les premiers reposent sur une asymétrie d'information tandis que les seconds reposent sur un désaccord à propos des connaissances. Or, les informations sont définies comme :

« un ensemble fermé de données objectives sur l'État du monde alors que les connaissances sont un ensemble ouvert de constructions mentales, toujours en devenir. »³¹⁴

Ainsi, deux personnes ayant les mêmes informations disponibles peuvent être en désaccord quant aux décisions stratégiques à prendre.

Dès lors, le conflit ne provient pas d'un conflit d'agence où la poursuite des intérêts personnels diverge de la poursuite des intérêts de l'organisation, mais d'un conflit cognitif qui relève des connaissances propres à chaque groupe d'acteurs. Résoudre un conflit d'agence nécessite simplement de rendre transparente à tous, les informations disponibles tandis que la résolution d'un conflit cognitif nécessite un transfert de connaissances c'est-à-dire un apprentissage complexe.

Le mécanisme qui préside à la création de valeur différencie les théories disciplinaires des théories cognitives ; dans les premières il relève d'une discipline, dans les secondes il relève d'une appréciation, d'une expertise en somme d'aspects cognitifs. Dans les perspectives cognitives, le système de gouvernance cherche à encourager la production de ce que Wirtz nomme un « *levier cognitif* », lequel permet de maintenir l'apprentissage organisationnel de l'organisation.

Le déploiement de la « gouvernance cognitive » est fonction de la finalité que se donne l'organisation. Cette finalité de l'organisation peut dépendre de la nature de son secteur d'activité, comme par exemple l'analyse de la gouvernance de l'ordre dominicain dont la mission consiste à produire et diffuser des connaissances³¹⁵ ou celle des start-up dans les secteurs de la haute technologie³¹⁶ mais la finalité organisationnelle peut également dépendre

³¹¹ Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT press, 2001.

³¹² Gérard Charreaux, "L'actionnaire comme apporteur de ressources cognitives," *Revue française de gestion*, 2002, n° 141, p. 7-13 ; Gérard Charreaux, "Variation sur le thème : « À la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance d'entreprise », " *Finance Contrôle Stratégie*, 2002, vol. 5, n° 3, p. 5-68.

³¹³ La distinction entre information et connaissance différencie ce qui relève de la mesure de ce qui relève de la quantification telle que la définit l'historien de la statistique Dérosières. La quantification correspondant au fait « *d'exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres. En revanche, l'idée de mesure, inspirée de l'épistémologie traditionnelle des sciences de la nature, implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste, comme la hauteur de la Tour Eiffel* ». Alain Desrosières, "La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve," *op. cit.*

³¹⁴ Selon Martin Fransman, "Information, Knowledge Vision and théories of the firm," *op. cit.*

³¹⁵ Peter Wirtz, Odile Paulus, and Patrice Charlier, "Gouvernance et création de valeur cognitive : L'exemple de l'ordre des prêcheurs," *op. cit.*

³¹⁶ Eric Stephany and Benjamin Vedel, "Accompagnement des jeunes entreprises : entre darwinisme et assistantat," Montpellier, 2005.

du cycle de vie de l'organisation³¹⁷. Dans son étude de cas portant sur l'histoire de la gouvernance d'Air liquide, Wirtz montre que pendant la période de maturation de l'innovation technologique la gouvernance est principalement cognitive ; en revanche une fois l'innovation transformée en procédé industriel, les financiers investissent le CA en remplacement des ingénieurs et des scientifiques et le modèle de gouvernance devient disciplinaire.

L'approche disciplinaire est fondée sur une théorie fonctionnaliste dont l'efficacité constitue le principe de sélection d'une structure de gouvernance tandis que l'approche cognitive, en actant une différence de nature entre information et connaissance, cherche l'efficacité dans les représentations cognitives propres à chaque firme. Elle rend possible la constitution d'une véritable théorie managériale de la gouvernance d'entreprise qui ne présente pas les firmes comme des entités réifiées et présentées comme naturelles.

2.3.2. Les origines théoriques des pensées cognitives

Le modèle actionnarial de la gouvernance voit la firme comme un point d'équilibre du marché, le modèle cognitiviste la conçoit comme un processus confrontant et combinant les compétences accumulées. Les notions d'apprentissage et d'innovation remplacent celle de discipline dans la définition des règles du jeu managérial que doit mettre en place le système de gouvernance.

Ces théories postulent que la création de valeur se fonde sur la capacité du système de gouvernance à produire et à animer les compétences de l'organisation. À l'efficacité allocative d'origine parétienne des ressources se substitue une conception schumpétérienne du rôle des dirigeants comme vecteur de l'innovation garantissant la survie à long terme. Les réflexions cognitives de la gouvernance se fondent sur trois courants théoriques qui sont imbriqués les uns dans les autres :

- le courant comportemental³¹⁸ « *qui considère la firme comme une coalition politique et une institution cognitive s'adaptant via l'apprentissage organisationnel* ». La connaissance est une co-construction sociale et l'apprentissage un processus social institutionnalisé d'interprétations, d'essais, de *feedbacks* et d'évaluations. Pour Hodgson, il s'agit de processus de formulation et de résolution de problèmes plutôt que d'acquisition et d'accumulation d'informations³¹⁹ ;
- la théorie économique évolutionniste néo-schumpétérienne développée par Nelson et Winter³²⁰. La firme y est définie « *comme une entité regroupant des activités de façon cohérente, un répertoire de connaissances productives*³²¹ un système interprétatif³²² qui

³¹⁷ Peter Wirtz, "Compétences, conflits et création de valeur: vers une approche intégrée de la gouvernance," *op. cit.*

³¹⁸ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, Chicago, MacMillan, 1947 ; James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, New York, John Wiley and sons, 1958 ; James G. March and Richard M. Cyert, *Behavioral Theory of the Firm*, 1992 (2nd ed., Wiley-Blackwell, 1963.

³¹⁹ Geoffrey M. Hodgson, "Competence and contract in the theory of the firm," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1998, vol. 35, n° 2, p. 179-201 ; Geoffrey M. Hodgson, "The Approach of Institutional Economics," *Journal of Economic literature*, 1998, vol. 36, p. 166-192.

³²⁰ Richard R. Nelson and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press/Harvard University Press, 1982 ; Richard Arena and Nathalie Lazaric, "La théorie évolutionniste du changement économique de Nelson et Winter Une analyse économique rétrospective," *Revue économique*, 2003, vol. 2, n° 54, p. 329-354.

³²¹ Gunnar Eliasson, "The firm as a competent team," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1990, vol. 13, p. 275-298 ; Sidney G. Winter, "On Coase, competence and corporation," in Oliver E. Williamson and Sidney G. Winter (dir.), *The nature of the firm*, Blackwell, 1991, p. 179-195 ; Sidney G. Winter, "The

privilégie une concurrence fondée sur l'innovation ». Cette théorie considère le choix d'investissement comme un éventail des possibles qui se construit dans la firme à partir des connaissances acquises par l'apprentissage et stockées dans les routines organisationnelles ;

- la théorie de la stratégie fondée sur les ressources et les compétences (*Ressource based view*-ou RBV³²³) dont l'origine se trouve dans la théorie de la croissance de Penrose³²⁴. La firme est alors définie « *comme un ensemble de ressources et une entité d'accumulation de connaissances guidée par la vision des dirigeants* »³²⁵. L'origine de la croissance à long terme est située dans la capacité d'apprendre et dans la spécificité du stock de connaissances accumulées³²⁶.

Dans ces courants, « *on retrouve l'opposition traditionnelle entre exploitation et exploration*³²⁷ *ou entre « efficacité statique » et « efficacité dynamique »*³²⁸. Dans l'hypothèse cognitive, le rôle et la fonction même de la gouvernance évoluent car

*« elle doit permettre l'identification et la mise en œuvre des investissements rentables, dans une perspective d'efficacité dynamique. »*³²⁹

La théorie de la firme spécialisée de Demsetz³³⁰ cherche à faire une synthèse entre les théories disciplinaires et les théories cognitives de la firme. La firme y est définie comme

*« un ensemble d'engagements envers une technologie, des salariés et des méthodes, entouré par une couche d'information spécifique permettant de donner une identité à la firme et la rendant difficilement imitable ou transformable à court terme. »*³³¹

Selon cette définition, un nœud de contrats ne constitue une firme que sous trois conditions :

- la firme doit être une unité spécialisée de production pour autrui ;
- le nœud de contrats doit être durable ;
- la coordination doit être dirigée par les ordres.

Satisficing Principle in Capability Learning," *Strategic Management Journal*, 2000, vol. 21, n° 10, p. 981–996.

³²² Brian J. Loasby, "Organisation as Interpretative Systems," *Revue d'économie industrielle*, 2001, vol. 97, n° 1, p. 17–34 ; Brian J. Loasby, "Cognition, capabilities and cooperation," *international journal of management and decision making*, 2001, vol. 2, n° 1, p. 35–48 ; Brian J. Loasby, "Evolution and Institutions : A Cognitive Perspective," *East-West Journal of Economics and Business*, 2002, vol. 5, n° 1, p. 27–45.

³²³ Birger Wernerfelt, "A resource-based view of the firm," *Strategic management journal*, 1984, vol. 5, n° 2, p. 171–180.

³²⁴ Edith Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, New-York, Blackwell, 1959.

³²⁵ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 312.

³²⁶ Lise Arena, *Edith Penrose et la croissance des entreprises*, Lyon, ENS édition, 2013 ; Edith Penrose, "Limits to the growth and size of firms," *American Economic Review*, 1955, vol. 2, n° 45, p. 531–543.

³²⁷ James G. March, "Exploration and exploitation in organizational learning," *Organization science*, 1991, vol. 2, p. 71–87.

³²⁸ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 313.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Harold Demsetz, "The Theory of the Firm Revisited," *Journal of Law, Economics and Organization*, 1988, vol. 4, p. 141–163.

³³¹ Traduit par Charreaux in Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*

Demsetz³³² identifie trois objectifs pour appréhender l'influence du cadre institutionnel sur l'efficacité dynamique d'une firme :

« la capacité d'encourager une grande variété d'expériences, la capacité à favoriser les investissements permettant de faire des expériences potentiellement fructueuses et à refuser les investissements non porteurs de telles perspectives la capacité à employer de façon intensive la connaissance nouvelle générée. »³³³

Dès lors, la productivité de la firme dépend du niveau de coût de coordination marchande, du niveau de coût de surveillance mais aussi du type d'utilisation de la connaissance. Les entreprises sont alors des répertoires de connaissances et d'inputs spécialisés et la gouvernance d'une firme est chargée de mettre en œuvre cette connaissance.

La prise en compte de la dimension cognitive permet de se départir des raisonnements formels réalisés par les théories disciplinaires. L'analyse des aspects cognitifs permet de se départir d'une perspective économique appliquée aux firmes et d'adopter un point de vue managérial sur les problèmes de gouvernance.

2.3.3. Le retour du manager et de l'entreprise schumpéterienne

Les théories cognitives peuvent être qualifiées de théories managériales car elles dépassent la seule analyse des mécanismes normatifs déterminés de manière externe aux firmes pour rendre compte des débats inhérents aux instances de décisions internes aux entreprises.

Les questions de gouvernance ne se réduisent pas à de simples questions d'asymétrie d'information mais relèvent de connaissances stratégiques définies comme un ensemble ouvert de constructions mentales³³⁴. Les mécanismes de gouvernance jouent d'autres rôles qu'un strict contrôle disciplinaire empêchant les dirigeants de s'approprier des avantages indus ; l'approche cognitive concentre son analyse sur l'identification et la description de « leviers cognitifs »³³⁵ qui conduisent le dirigeant à construire et formaliser des stratégies afin de maîtriser les évolutions incertaines de son environnement. Pour illustrer le rôle de ces leviers cognitifs, Huse *et al.*³³⁶ décrivent le fonctionnement du CA d'une coopérative laitière. Dans cette étude de cas, le CA est le lieu où se formalise la stratégie du groupe.

L'observation de ce CA montre que ce dernier est davantage un lieu de production de valeur cognitive qu'un simple outil disciplinaire car il participe à formuler, formaliser, organiser et partager la stratégie du groupe. Le CA est décrit comme une « arène de communication qui se focalise sur les processus et forme le contexte du débat stratégique »³³⁷. Ces échanges permettent de réaliser du « mentoring » sur les dirigeants ainsi que de les convaincre de la pertinence des

³³² Harold Demsetz, "Information and efficiency : another viewpoint," *The journal of law & economics*, 1969, vol. 12, p. 1-22.

³³³ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 314.

³³⁴ Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, *op. cit.*

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Morten Huse, Alessandro Minichilli, and Margrethe Schøning, "Corporate Boards as Assets for Operating in the New Europe : The value of process-oriented boardroom dynamics," *Organizational Dynamics*, 2005, vol. 34, n° 3, p. 285-297.

³³⁷ Traduction de Peter Wirtz (Peter Wirtz, "Compétences, conflits et création de valeur: vers une approche intégrée de la gouvernance," *op. cit.*). Morten Huse, Alessandro Minichilli, and Margrethe Schøning, "Corporate Boards as Assets for Operating in the New Europe : The value of process-oriented boardroom dynamics," *op. cit.*

orientations stratégiques. Le temps passé à débattre permet également de partager les décisions prises entre les parties-prenantes.

Le « levier cognitif » est alors un moyen de produire l'identité de l'organisation, de définir son positionnement stratégique et de faire preuve de réflexivité pour réévaluer les finalités organisationnelles de l'entreprise.

Pour créer de la valeur, la gouvernance a pour fonction d'attiser les conflits cognitifs entre les parties-prenantes ; en revanche dans les approches disciplinaires, le conflit d'agence nuit à la création de valeur. La gouvernance cognitive défend l'idée que les mécanismes de gouvernance participent à animer les conflits cognitifs car ces derniers permettent d'ajuster les positions des parties-prenantes et d'échanger collectivement afin de trouver des adaptations stratégiques à un environnement labile et incertain.

Ce « travail » de résolution des conflits cognitifs passe par des actions de *mentoring* ou un travail de conviction envers les autres membres de l'organisation. En somme, elles obligent à organiser la pensée et à formaliser et justifier dans des plans actions les orientations stratégiques de l'organisation. En ce sens, le travail cognitif constitue « *un processus d'apprentissage capable de nourrir des adaptations stratégiques innovante et dynamique* » qui, s'il est animé, produit de la valeur cognitive pour l'organisation³³⁸.

En rompant avec les postulats néo-classiques, la vision cognitiviste s'affirme comme une véritable théorie managériale de la firme. Hodgson³³⁹ synthétise la particularité de ces approches par l'aspect proprement social du processus de production au sein d'une entreprise.

En se référant à Hodgson, Charreaux définit la production :

*« comme un processus social qui implique des personnes ayant leurs propres aspirations et encadre leurs interactions. L'efficacité dépend non seulement de la technologie mais également de la motivation et des aptitudes de la main-d'œuvre, de l'organisation et de la supervision managériale, ces deux dernières étant fonction des structures et des routines institutionnelles ainsi que des normes culturelles héritées du passé. »*³⁴⁰

Dès lors, l'adaptation d'une entreprise à son environnement est directement corrélée à la perception que l'entrepreneur a de ce dernier.

L'argument cognitif met en scène le retour du manager dans la réussite de l'entreprise dont on peut synthétiser l'apport en cinq points :

1. L'orientation de l'activité économique est fonction de la vision qu'en ont les dirigeants.
2. La création de connaissance est à la base de l'innovation et des opportunités d'investissement. Cependant, ces connaissances ne sont pas des datas ou des

³³⁸ Ces activités d'animation du travail cognitif organisationnel (séminaires, CA, achat de conseils...) ont un « coût cognitif » (Peter Wirtz, "Compétences, conflits et création de valeur: vers une approche intégrée de la gouvernance," *op. cit.*) En ce sens Wirtz défend l'idée selon laquelle « pour apprécier la performance cognitive globale de la gouvernance, le coût cognitif doit cependant être rapproché de la valeur cognitive créée (en termes de création et de diffusion de connaissances et compétences stratégiques) » (Peter Wirtz, Odile Paulus, and Patrice Charlier, "Gouvernance et création de valeur cognitive : L'exemple de l'ordre des prêcheurs," *op. cit.*)

³³⁹ Geoffrey M. Hodgson, "The Approach of Institutional Economics," *op. cit.* ; Geoffrey M. Hodgson, "Competence and contract in the theory of the firm," *op. cit.*

³⁴⁰ Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," *op. cit.*, p. 313.

informations (au sens économique du terme) mais sont portées à la fois par la firme et par certains de ses membres.

3. La protection des connaissances spécifiques est un enjeu économique et identitaire pour chacune des firmes. La valeur dépend de l'identité et des compétences de la firme³⁴¹. Dans cette perspective, ce qui crée la valeur d'une firme est sa capacité à se distinguer par un ensemble cohérent de compétences et de se singulariser par son identité.
4. La coordination de l'activité productive dépasse le seul transfert d'information³⁴² mais fait intervenir des dimensions de construction, d'exploitation et de transfert de connaissances^{343 344}.
5. La résolution des conflits dépasse les seuls conflits d'intérêts pour prendre une dimension cognitive³⁴⁵. Si les conflits d'intérêt doivent être évités les conflits cognitifs doivent être encouragés car ils sont à la base de l'adaptation et de l'innovation.

Conclusion sur les approches cognitives de la gouvernance

Dans ces approches, le système de gouvernance est « *assurément le résultat de l'activité humaine, [mais il n'est] pas nécessairement le produit d'un objectif conscient.* »³⁴⁶. L'approche cognitive de la gouvernance rejette les arguments des théories disciplinaires pour trois raisons :

- « *les acteurs ne choisissent pas librement entre des institutions, des habitudes, des normes sociales ou des procédures légales* »³⁴⁷ ;
- les auteurs « *doutent que des choix individuels et des préférences puissent véritablement être compris en dehors des cadres historiques et culturels dans lesquels ils s'insèrent* »³⁴⁸. Dès lors, la notion même de choix rationnel reflète une structure cognitive qui relève d'un processus d'institutionnalisation (mythes rationnels...);
- enfin, le troisième point de désaccord recoupe la question de l'intentionnalité des systèmes de gouvernance. Est-il une réponse rapide à l'évolution des intérêts individuels ou constitue-t-il une lente transformation non-anticipée par les acteurs ? Pour ces auteurs, la thèse de l'ajustement mécanique des systèmes de gouvernance à l'environnement n'est pas convaincante :

« Tandis que les économistes proposent des explications fonctionnelles sur la façon dont une institution présente des solutions efficaces aux problèmes de gouvernance, les auteurs des approches cognitives, en revanche, rejettent ces explications et s'intéressent à

³⁴¹ David J. Teece, Richard Rumelt, Giovanni Dosi, and Sidney G. Winter, "Understanding corporate coherence: theory and evidence," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1994, vol. 23, p. 1–30.

³⁴² Il est fait référence directement à la théorie des coûts de transaction telle qu'elle est définie par Williamson dans Oliver E. Williamson, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, 1979, vol. 22, n° 2, p. 233–261.

³⁴³ Geoffrey M. Hodgson, "Competence and contract in the theory of the firm," *op. cit.*

³⁴⁴ L'objectif du papier d'Hodgson n'est pas de rejeter la théorie des « coûts de transaction » au profit d'une théorie cognitive de la firme mais de montrer que les approches cognitives peuvent donner des clefs de compréhension valables pour répondre à la question posée par Coase sur la « nature de la firme ».

³⁴⁵ Gérard Charreaux, "Quelle théorie pour la gouvernance? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive," *op. cit.*

³⁴⁶ Paul J. Di Maggio and Walter W. Powell, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations," *op. cit.*, p. 122.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 124.

³⁴⁸ *Ibid.*

la façon dont les institutions brouillent et constituent à la fois les voies qui conduisent à ces solutions. »³⁴⁹

Dans les versions cognitives ou disciplinaires de la gouvernance l'environnement est considéré comme une donnée stable ; les mécanismes de gouvernance évoluent dans un système fermé. Dès lors, les théories de la « *corporate governance* » s'inscrivent dans une forme d'évolutionnisme historique des firmes qui prend l'environnement comme un facteur qui détermine les structures de gouvernance.

2.4. La gouvernance mise en œuvre : le triptyque « Valeur-Contrôle-Parties-prenantes »

Cette dernière section présente en guise de synthèse la typologie des mécanismes de gouvernance proposée par Charreaux que nous adapterons aux associations-gestionnaires du secteur du handicap.

Dans un premier temps, nous présenterons une synthèse des mécanismes de gouvernance selon qu'ils sont spécifiques aux firmes ou liés à l'environnement, puis nous examinerons les mécanismes qui sont le fruit de l'intentionnalité des acteurs où qui déterminent leurs actions. Enfin nous présenterons un tableau de synthèse présentant une typologie des mécanismes de gouvernance adaptée aux associations-gestionnaires du secteur du handicap.

Les théories de la « *corporate governance* » définissent des règles de partage de la valeur. Chaque système présente une conception de l'entreprise qui postule une explication sur l'origine de la valeur, sur les groupes d'acteurs légitimes pour s'appropriier les gains ou les pertes mais aussi sur la nature et le sens du contrôle entre les propriétaires et les autres acteurs du système.

La formalisation des systèmes de gouvernance qui découlent de ces théories cherche à expliquer comment optimiser la production de valeur et ensuite à expliquer le fonctionnement des règles disciplinaires (sanction ou incitation) qui régissent les comportements. Si l'éviction des dirigeants est une des sanctions ultimes, la question du partage de la valeur est une des formes d'incitation la plus prise en compte dans les théories de la *corporate governance*.

Nous avons distingué deux versions du paradigme « *fonctionnaliste de l'efficience* » qui pose que les mécanismes de gouvernance ont une fonction économique consistant à améliorer l'efficience d'une organisation et/ou à éliminer les organisations inefficaces. La première version développe une vision où les mécanismes permettent de discipliner les comportements de l'agent ou des parties-prenantes afin d'améliorer la création de valeur ou de donner une clef de répartition de la valeur selon la contribution de chaque partie-prenante (ce sont les versions disciplinaires de ce paradigme fonctionnaliste). Pour la seconde version, les sources de la valeur dépendent de la capacité d'innovation et de l'originalité du projet productif ; dès lors les mécanismes à l'œuvre relèvent de schèmes cognitifs qui sont le produit de processus institutionnels (ce sont les versions cognitives).

Les théories de la gouvernance traitent alors de la répartition des pouvoirs et des modes de contrôle qui permettent son exercice. Selon Charreaux, ces théories ont ceci en commun qu'elles s'articulent autour de quatre principes :

- la gouvernance consiste en l'analyse des mécanismes internes et/ou externes qui pèsent sur le comportement des dirigeants ;

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 125.

- les systèmes de gouvernance évaluent l'efficacité de ces mécanismes au regard de la valeur produite ;
- la définition du processus de création de valeur détermine d'une part les personnes légitimes à revendiquer les droits de propriété mais également les groupes d'acteurs sur lesquels les mécanismes de gouvernance doivent peser pour être efficaces ;
- la gouvernance prescrit des modes de contrôle susceptibles d'améliorer l'efficacité de la firme.

Pour structurer les réflexions sur la gouvernance, Charreaux a constitué une typologie des mécanismes de gouvernance des organisations qu'il définit comme

« l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaires. »³⁵⁰

Pour cela, Charreaux distingue deux niveaux (1) et deux formes (2) de mécanismes de gouvernance. Il classe d'une part les mécanismes selon leur degré de spécificité aux organisations observées et d'autre part selon qu'ils sont intentionnels ou spontanés. Nous proposons d'adapter la typologie de Charreaux au cas particulier des associations-gestionnaires du secteur du handicap.

Tableau 9 - Typologie des mécanismes de gouvernance de Charreaux adaptée aux associations gestionnaires

	Mécanismes spécifiques (1)	Mécanismes non spécifiques (1)
Mécanismes intentionnels (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif associatif <ol style="list-style-type: none"> a. Assemblée générale b. Conseil d'administration c. Bureau • Dispositif d'entreprise <ol style="list-style-type: none"> a. Réunion de direction b. Réunion de directeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif associatif <ol style="list-style-type: none"> a. Droit des associations b. Règlements des fédérations associatives • Dispositif d'entreprise <ol style="list-style-type: none"> a. Droit de la santé b. Droit des usagers c. Règles comptables
Mécanismes spontanés (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Socialisation et mode de sélection des dirigeants <ol style="list-style-type: none"> a. militantisme associatif b. formation de travailleurs sociaux ou des directeurs d'établissement 	<ul style="list-style-type: none"> • Esprit du ou des fondateurs • Rapport à l'éthos managérial

La posture de Charreaux quant au problème de la gouvernance ne consiste pas à renvoyer dos à dos les différentes formes d'institutionnalismes mais à classifier les mécanismes que chacune des approches décrit et d'identifier leur influence sur les décisions stratégiques et les comportements organisationnels.

³⁵⁰ Gérard Charreaux, "Vers une théorie du gouvernement des entreprises," in Gérard Charreaux (dir.), *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris, Economica, 1997, p.p. 421-469, p. 421-422.

Conclusion de la revue de littérature

Dans un premier temps nous nous interrogerons sur ce que l'on peut retirer des théories de la gouvernance en ce qui concerne les associations-gestionnaires du secteur du handicap. Dans un deuxième temps, nous mobiliserons la proposition épistémologique d'Hatchuel³⁵¹ pour déconstruire les métaphysiques de l'action contenues dans ces théories. Enfin, dans un troisième temps nous rappellerons notre problématique de recherche.

Que conclure des théories de la gouvernance pour analyser la gouvernance des associations-gestionnaires ?

Adaptées aux associations-gestionnaires, les théories actionnariales de la gouvernance conduisent à analyser les mécanismes de contrôle de l'État. En effet, étant le principal financeur de ces associations, on peut considérer qu'il peut chercher à aligner les associations-gestionnaires sur ses propres intérêts. L'État serait en mesure d'imposer des règles visant à l'efficacité au travers des mécanismes managériaux.

Cette expérience d'une application mécanique des théories actionnariales aux associations-gestionnaires correspond finalement à la posture décrite par l'ESS lorsqu'elle dénonce au nom de la spécificité associative les processus d'isomorphismes coercitif et mimétique. L'ESS ne prend pas en compte, contrairement à l'entreprise qui appartient à une société de capitaux, que l'association est juridiquement indépendante de l'État. Il est d'ailleurs rarissime de voir un représentant de l'État siéger au CA d'une association-gestionnaire au titre de ses fonctions administratives. Comme nous l'avons mentionné en conclusion de notre exposé des théories actionnariales, les postulats de la théorie de l'agence sont tellement contraignants que ces théories n'ont de portée explicative que pour un nombre limité de grandes entreprises cotées.

Si l'État ne peut être assimilé à un actionnaire vis-à-vis des associations, il constitue cependant, un acteur incontournable dans l'étude de la gouvernance des associations-gestionnaires pour deux principales raisons.

La première est que les subventions d'État représentent en proportion, la quasi-totalité des budgets des associations-gestionnaires. De plus, l'État a comme prérogative de contrôler le bon respect des enveloppes budgétaires et de s'assurer de la bonne utilisation des ressources qu'il distribue.

La seconde raison est qu'il décline une politique générale sur le handicap, à même de faire évoluer les règles applicables dans le secteur. Pour cela, il produit un ensemble de règles institutionnelles concernant par exemple les autorisations d'ouverture d'établissement ou les critères de qualité des accompagnements. L'État constitue donc une partie-prenante de la gouvernance des associations-gestionnaires.

De ces théories de la *corporate governance*, nous retiendrons deux éléments.

Le premier point concerne la relation entre la structure de financement et le statut de propriétaire. Dans les associations-gestionnaires, les droits de propriété prennent la forme de droits d'autorité qui désignent les personnes dont les avis sont admis comme pertinents et qui peuvent prendre la parole au nom de l'association. Il y a deux principales sources à ces droits d'autorité :

³⁵¹ Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," *op. cit.*

- la maîtrise d'une compétence technique (par exemple gestionnaire) ;
- ou la légitimité associative (par exemple être membre fondateur, parent d'enfant handicapé, personnes handicapées...).

L'absence de lien entre la structure de financement et la revendication des droits d'autorité implique que les associations-gestionnaires se définissent comme un ensemble de parties-prenantes composé d'une part des membres des dispositifs bénévoles et salariés et d'autre part des pouvoirs publics financeurs des établissements et services.

Par ailleurs, si l'on observe la relation entre le financeur et les associations, on constate que les associations sont des personnes morales à part entière. Les pouvoirs publics exercent un mode de contrôle indirect qui prend la forme de négociations concernant les reconduites des budgets associatifs ou l'ouverture d'autorisation de places supplémentaires.

Le deuxième point concerne les mécanismes de gouvernance internes aux associations-gestionnaires.

Les associations-gestionnaires cherchent à répondre à des problèmes sociaux. Pour cela, elles produisent des biens et des services dont la valeur ne s'exprime pas par une valeur de marché. En outre, il existe une vraie difficulté à définir le périmètre et le contenu des services produits. De manière indissociable de cette production, l'association produit également des discours autour de la solidarité, des besoins des plus démunis et des principes d'équité et d'égalité qui oriente son action. Ces deux types de production font de l'association un lieu de débat cognitif entre ses membres. Les lieux où peuvent avoir lieu ces débats sont multiples, il peut s'agir :

- des assemblées générales, des conseils d'administration ou des bureaux des instances bénévoles ;
- des réunions de la direction générale et des réunions de directeurs d'établissements principales instances salariées ;
- ou des commissions et des conseils représentant les usagers.

Afin de comprendre le fonctionnement de la gouvernance des associations-gestionnaires, nous nous focaliserons en priorité sur l'analyse de ces instances.

Les métaphysiques de l'action des théories de la gouvernance

Les réflexions sur la gouvernance s'inscrivent dans une approche fonctionnaliste qui explique la persistance d'un phénomène par son utilité³⁵². Les deux paradigmes que nous avons décrits, celui de l'efficacité et de la solidarité, relèvent de cette approche fonctionnaliste. Dans un cas, le système de gouvernance a pour fonction d'augmenter la performance de l'organisation, dans l'autre il a pour fonction de contribuer à la production de lien social. Le problème du raisonnement fonctionnaliste est qu'il réduit le système de gouvernance à une seule dimension et favorise une posture normative sur l'action collective.

Les trois grands modèles théoriques de la gouvernance prennent la forme de prescriptions cherchant à encadrer les comportements des parties-prenantes. Par exemple :

³⁵²François Chazel, "La Place de la fonction dans l'explication : la part d'innovation de l'argument durkheimien," in Charles-Henry Cuin (dir.), *Durkheim d'un siècle à l'autre : lectures actuelles des « Règles de la méthode sociologique »*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 294.

- pour les théories de la gouvernance associative, la problématique consiste à préserver le désintéressement de l'action associative. Dans ce cadre, la gouvernance associative cherche à contenir les actions instrumentales en faveur des actions en valeur ;
- pour les théories disciplinaires, la problématique consiste à déterminer la nature des rapports entre propriétaires et dirigeants ou entre propriétaires et créanciers. Dans ce cadre, la gouvernance cherche à maximiser les utilités des parties-prenantes. Elle prend la forme d'un système d'incitations et de sanctions permettant de contrôler l'action des parties-prenantes ;
- pour les théories cognitives, la problématique est la création de l'innovation (qu'elle soit technique, organisationnelle ou symbolique) entre les parties-prenantes possédant des ressources spécifiques. Dans ce cadre, la gouvernance cherche à organiser des espaces de co-construction de l'innovation *via* des systèmes de transferts cognitifs.

En reprenant Hatchuel, nous pouvons nous interroger sur les « *métaphysiques de l'action* » inhérentes à ces théories. Ces dernières réduisent l'action collective à un « sujet » ou à un « principe totalisateur ».

- Un principe totalisateur est un principe « *qui explique le cours de l'action mais dont on ne sait pas comment il est mobilisé par qui ? Où ? Quand ? Comment ?* » ;
- un sujet totalisateur se définit comme un « *sujet qui déterminerait l'action collective à lui seul et dont on ne saurait expliquer les capacités nécessaires à l'action* »³⁵³.

Ces principes ou sujets totalisateurs sont :

« des naturalisations de l'action collective. Ces notions donnent une interprétation de l'action collective mais deviennent opaques dès que l'on veut les utiliser dans l'action. Elle donne une interprétation mais n'ont pas de ressort pratique »

Dans les trois grands modèles de gouvernance que nous avons décrits, chacun se conforme à une « *métaphysique de l'action* » :

- dans la perspective de la gouvernance associative le sujet totalisateur est le militant-bénévole et le principe totalisateur l'action en valeur ;
- la perspective disciplinaire admet comme sujet totalisateur l'actionnaire et comme principe totalisateur une vision utilitariste de l'action ;
- dans la perspective cognitive le sujet totalisateur est la figure de l'innovateur et le principe totalisateur une vision de l'action collective réduite aux seuls apprentissages cognitifs.

Quelle théorie faut-il alors appliquer aux associations-gestionnaires ? Si l'association est réduite à sa dimension altruiste et militante, elle s'inscrit dans le paradigme de la solidarité et relève des théories de la gouvernance associative. Si l'association est réduite à sa dimension gestionnaire elle s'inscrit dans le paradigme de l'efficacité et relève de la gouvernance disciplinaire et/ou cognitive.

Il est en fait impossible de répondre *a priori* à cette question car la particularité des associations-gestionnaires est justement d'être des entreprises-associatives articulant deux dispositifs. Notre travail de thèse cherchera à dépasser cette opposition entre association et entreprise pour rendre compte historiquement de la genèse et de la stabilisation de la gouvernance des associations-gestionnaires dans le secteur du handicap.

³⁵³ Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," *op. cit.*, p. 12.

Rappel de la problématique

Comme nous l'avons vu à la fin de la revue de littérature, les théories de la gouvernance prennent la forme de prescriptions qui déterminent des rapports de force entre des groupes d'acteurs et postulent de la finalité de l'action collective. La démarche de recherche sur la gouvernance tend fréquemment à évaluer la conformité entre les données de terrain et les prescriptions théoriques. Les conclusions de ces recherches prennent la forme de recommandations pour pallier les manquements identifiés sur le terrain ou dans la théorie. Cette démarche a pour objectif de rendre-compte de l'efficacité d'un système de gouvernance sans se préoccuper de sa genèse. Dans notre thèse nous compléterons cette approche en posant la problématique suivante :

Comment rendre compte de la genèse et de la stabilisation du système de gouvernance associatif ?

Étudier un système de gouvernance implique de s'intéresser aux rapports de force entre les personnes susceptibles de prendre les décisions stratégiques. Les théories de la gouvernance identifient deux mécanismes susceptibles de peser sur ces relations : les mécanismes spontanés (ou non-intentionnels) qui relèvent de processus institutionnels propres à un champ organisationnel et les mécanismes intentionnels qui étudient l'impact des normes, règles et règlements sur les comportements dirigeants.

Dans le cas des associations-gestionnaires, le rapport de force structurant le système de gouvernance se trouve dans le binôme dirigeants-bénévoles/dirigeants salariés. Cependant, contrairement aux théories de la gouvernance associative ce rapport de force ne peut être réduit au contrôle *a priori* des dirigeants bénévoles sur les dirigeants salariés mais doit prendre en compte les logiques associatives et gestionnaires qui le structurent. Nous posons qu'un système de gouvernance comprend trois dimensions :

- premièrement, la compréhension du rapport de force ne peut faire l'économie de la prise en compte des autres parties-prenantes du système, à savoir les pouvoirs publics dans la mesure où ils autorisent et ils financent l'ouverture des places, les usagers et leur famille qui adhèrent à l'association et les autres associations-gestionnaires ;
- deuxièmement, un système de gouvernance délimite l'espace discrétionnaire entre les parties-prenantes. Cette dimension, corollaire de la précédente proposition, implique que l'espace discrétionnaire ne peut être défini de manière *a priori* et formelle mais qu'il dépend des rapports de force inhérents au système de gouvernance observé ;
- enfin, la troisième dimension pose la question de l'aspect prescriptif de la notion de gouvernance. Comment la notion de « bonne gouvernance » est-elle définie dans le champ du handicap ? Comment en émerge-t-il une définition légitime de cette bonne gouvernance ? Et comment ces principes de bonne gouvernance sont-ils adoptés par les associations-gestionnaires ?

Les théories de la gouvernance à l'épreuve d'une démarche sociohistorique : méthode et terrain d'enquête

Pour étudier la genèse et la stabilisation de la gouvernance des associations-gestionnaires du secteur du handicap, nous avons opté pour une approche dynamique en profondeur couvrant la période de 1944 à 2010. La première borne temporelle correspond à la création en 1943 des ARSEA³⁵⁴ : il s'agit du premier dispositif encadrant le futur secteur du handicap ; nos deux études de cas naissent dans le sillage de cette première législation respectivement en 1944 et 1948. La seconde borne temporelle correspond à la mise en place de loi « HPST »³⁵⁵ qui impacte durablement la régulation du secteur du handicap.

Nous avons choisi de circonscrire notre terrain aux associations de la région Rhône-Alpes. Le choix de ce niveau d'analyse se justifie car depuis la loi HPST qui créait les ARS³⁵⁶, l'autorité administrative de tutelle du secteur est régionale.

Notre travail de terrain s'est construit autour de trois types de travaux que nous allons détailler dans cette partie.

La construction d'une base de données nous a permis de suivre l'évolution du nombre et de la taille des associations-gestionnaires de la région Rhône-Alpes (**section 1**). Nous présenterons ensuite les conditions de production des monographies historiques de deux des plus grandes associations-gestionnaires de la région Rhône-Alpes, à savoir l'Adapei du Rhône et l'Œuvre des Villages d'Enfants (l'OVE) (**section 2**). Enfin, nous avons réalisé une campagne d'entretiens auprès des membres des pouvoirs publics, d'institutions intermédiaires et de dirigeants salariés et bénévoles d'associations-gestionnaires de la région (**section 3**).

1. Les données statistiques : objectiver l'évolution des associations-gestionnaires

Notre travail repose sur des données chiffrées nous permettant de réaliser une morphologie des associations-gestionnaires du secteur du handicap. En effet, il est primordial d'objectiver l'évolution du nombre et de la taille des opérateurs pour rendre compte de la diffusion du modèle de l'association-gestionnaire. Dans un premier moment, nous expliquerons la manière dont nous avons constitué la base de données nous permettant d'établir ces éléments de

³⁵⁴ ARSEA : Association Régionale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

³⁵⁵ Loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » dites HPST (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires).

³⁵⁶ Les ARS : Agences Régionales de Santé.

contexte (**section 1.1**). Dans le second moment, nous présenterons une brève morphologie du secteur du handicap (**section 1.2**).

1.1. Construire une base de données sur les associations-gestionnaires

Afin de constituer des données de cadrage concernant les associations du secteur du handicap, nous avons choisi d'utiliser la base de données FINESS³⁵⁷ qui recense l'ensemble des établissements et services des secteurs sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

Comme tout secteur dont les activités sont autorisées et financées par des fonds publics (de l'État, de l'Assurance maladie et des collectivités territoriales), le secteur du handicap fait l'objet d'une « observation » sur ses capacités en équipement, leur évolution et leur répartition sur le territoire, en vue de la mise en œuvre de la planification. L'information vise à recenser les équipements et porte avant tout sur le nombre de « places » et d'établissements et services³⁵⁸. Finalement, dans cette visée planificatrice, l'identité de l'opérateur qui gère les places apparaît comme une donnée secondaire.

Le fichier FINESS est un répertoire national créé en 1979 et dont l'objectif est de « *dresser et tenir, de façon permanente, l'inventaire des équipements du domaine sanitaire et social* »³⁵⁹. Chaque établissement est immatriculé par un numéro FINESS. Les informations en provenance des départements et des régions sont enregistrées par les cellules statistiques des DRASS³⁶⁰ puis transmises au ministère des Affaires Sociales.

Ce fichier ne présente aucune information historique, de sorte qu'il est difficile de constituer des séries longitudinales sur la transformation des établissements. Par ailleurs, comme l'objectif du fichier vise l'aide à la planification, l'unité élémentaire d'information est toujours la « place », rattachée à un établissement puis rattaché à une « *entité gestionnaire* » qui peut être en particulier une association-gestionnaire.

À partir des fichiers d'établissements, nous avons constitué une base de données des « opérateurs gestionnaires associatifs »³⁶¹ car il est néanmoins possible – et c'est ce que nous avons réalisé pour la présente thèse – de reconstituer un fichier non pas des établissements mais « des *opérateurs gestionnaires associatifs* »³⁶² permettant d'analyser leurs caractéristiques à différentes dates.

L'exploitation de la base de données a nécessité un travail de construction et de consolidation important qui s'est déroulé en deux temps. Le premier temps concerne l'appariement des bases de données FINESS des années 1997 et 2012. Les données de ces deux années sont mieux renseignées car, d'après les statisticiens de l'ARS Rhône-Alpes, deux enquêtes spécifiques aux établissements du handicap ont permis de préciser les champs approximatifs ou manquants. Ces bases de données permettent de rendre compte de l'offre d'équipement de chacune des associations-gestionnaires et de leur évolution.

³⁵⁷ FINESS est l'acronyme de « Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux »

³⁵⁸ Le mode de financement au prix de journée incite à faire de la « place » l'unité de mesure élémentaire dans le système d'information sur le secteur.

³⁵⁹ Circulaire DAGPB/DOMI n°79-1 du 3 juillet 1979 créant le répertoire FINESS.

³⁶⁰ Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales.

³⁶¹ Voir Annexe 1.

³⁶² Voir Annexe 1.

Cependant, le fichier FINESS n'a pas été conçu pour une exploitation longitudinale. Il s'agit d'un recensement à une année a , qui ne prend que très partiellement en compte l'apparition de structures (simple mention de la date d'autorisation) et surtout ne conserve pas de traces des structures disparues. L'analyse de l'évolution de l'offre d'équipement par la comparaison des fichiers FINESS de 1997 et 2012 montre des limites dans l'analyse de la dynamique des évolutions et pointe les problèmes de renseignements de FINESS.

Afin de combler en partie ces lacunes, nous avons utilisé une base de données spécifique aux départements de la région Rhône-Alpes réalisée pour un contrat de recherche auquel nous avons participé concernant « *la construction du marché du handicap* »³⁶³. Pour compléter les données disponibles dans FINESS nous les avons consolidées par deux autres sources, l'une sérielle (les arrêtés d'autorisation conservés dans les archives du Comité Régional de l'Offre Médico-Social – CROSMS, conservé à l'Agence Régionale de Santé), l'autre ponctuelle (deux annuaires de l'équipement pour personnes handicapées réalisées par le CREA en 1987 et 1995).

L'ensemble de ces données a été compilé dans une structure d'information inspirée de FINESS, mais plus souple et mieux adaptée aux investigations longitudinales, notamment par un nouveau recodage des types d'établissements et des clientèles accueillies (*cf.* annexe). Enfin, dans le but de faciliter le travail d'analyse, les requêtes d'analyse et une nouvelle table de données ont été conçues, réunissant pour tous les équipements et pour chaque année les dernières informations disponibles dans la base de données que nous avons constituée.

Dans le cadre de la problématique qui nous intéresse, à savoir la genèse et la stabilisation de la gouvernance des associations-gestionnaires dans le secteur du handicap, un traitement statistique du fichier comporte deux écueils :

- si la reconstruction d'une base de données autour des opérateurs associatifs permet de suivre l'évolution de l'offre d'équipement, elle ne procure aucune information sur la structuration interne des associations (par exemple : existence d'un siège social salarié, composition des conseils d'administrations) et ne permet pas une analyse centrée sur leurs systèmes de gouvernance ;
- la fiabilité du fichier FINESS est très incertaine avant la fin des années 1990 car le fichier n'était pas renseigné systématiquement pour les établissements médico-sociaux. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur la période antérieure.

Pour ces deux raisons, les données statistiques dont nous disposons ne permettent pas de mesurer des phénomènes de « diffusion » du modèle institutionnel de la gouvernance des associations-gestionnaires. Cependant, ces données fourniront des éléments de cadrage sur la « morphologie » (nombre et caractéristiques des opérateurs gestionnaires) du secteur du handicap, sur l'évolution de cette morphologie. Elles nous ont permis de réaliser un portrait type de l'ensemble des associations que nous avons rencontrées (voir annexes).

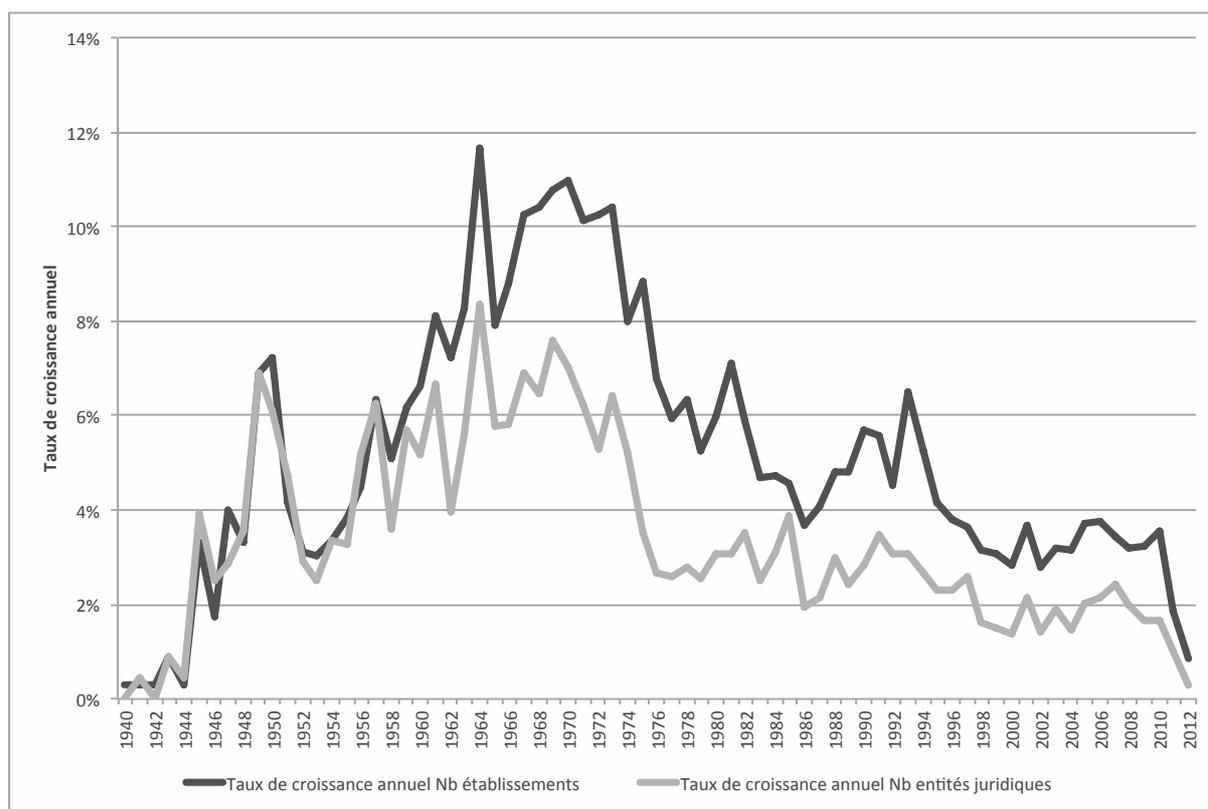
1.2. Petite morphologie du secteur du handicap

À partir d'une analyse des données issues de notre base de données, nous pouvons proposer un recensement des équipements et de leur évolution, ainsi qu'une distribution des opérateurs associatifs gestionnaires selon le nombre d'établissements gérés.

³⁶³ Jean-Pierre Claveranne, Magali Robelet, David Piovesan, Benoit Cret, Guillaume Jaubert, and Nicolas Guilhot, *La construction sociale du marché du handicap : entre concurrence associative et régulation publique (1943-2009)*, *op. cit.*

La « morphologie » du secteur du handicap est dichotomique et atomisée. En effet, on trouve d'un côté une myriade de petites associations-gestionnaires gérant moins de cinq établissements ou services et de l'autre quelques très grosses associations comptant plusieurs dizaines d'établissements. Sur plus de 2 500 associations gestionnaires d'équipement recensées, moins de 12 % gèrent 10 ou plus établissements et services (soit 305 associations) et un peu plus de 4 % en gèrent 20 ou plus (soit environ 100 associations). Les associations les plus grosses sont les associations les plus anciennes du secteur. Le graphique suivant présente les taux de croissance annuels du nombre d'établissements et d'associations sur la période 1940–2012. Les taux de croissance du nombre d'établissements les plus élevés se trouvent entre les années 1960 et les années 1980.

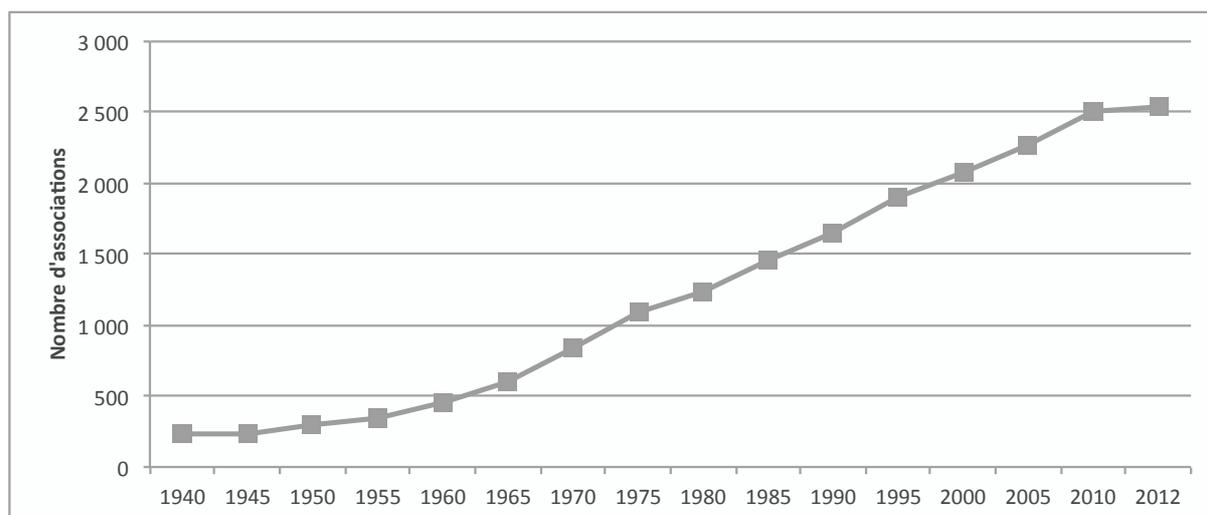
Figure 5 - Évolution du taux de croissance annuel du nombre d'établissements entre 1940 et 2012



D'une manière générale, le rythme de création d'associations-gestionnaires est constant. Cependant, l'augmentation du nombre d'associations stagne depuis 2005 alors que le nombre d'établissements ou services continu à croître. Si l'analyse des chiffres ne nous permet pas de conclure à l'instauration d'une tendance durable de concentration du secteur, cette dernière constitue un objectif affiché par les représentants des pouvoirs publics³⁶⁴.

³⁶⁴ Jean-Pierre Claveranne, Jean-Pierre Hardy, Christophe Pascal, David Piovesan, and Arnaud Vinsonneau, "La loi HPST : le médico-social en mutation," *Juris associations*, 2009, n° 410, p. 14–29.

Figure 6 - Évolution du nombre d'associations-gestionnaires dans le secteur du handicap entre 1940 et 2012



Source : FINESS 2012

De façon plus fine, on peut désigner comme les « *plus gros opérateurs* » du secteur du handicap, ceux qui gèrent plus de 20 établissements et qui représentent 5,6 % de l'ensemble des opérateurs associatifs en 2012. Si ces « gros opérateurs » représentent 5,6 % des opérateurs, ils gèrent en 2012 près de 40 % du nombre de places et d'établissements pour personnes handicapées (quel que soit le type de handicap). Ces opérateurs, qui sont exclusivement des associations, peuvent ainsi occuper des positions « dominantes » localement, dans la mesure où ils peuvent gérer la majorité des équipements d'un département ou d'une zone géographique déterminée.

En ce qui concerne l'évolution du nombre d'associations et d'établissements dans la région Rhône-Alpes, on trouve les mêmes tendances qu'au niveau national. La région Rhône-Alpes comprend 222 associations qui gèrent 1 172 établissements et prennent en charge 48 529 personnes handicapées. La taille moyenne des associations de la région est de cinq établissements par association.

Pour conclure, nos deux études de cas sont comprises dans les 5 % d'associations qui se partagent la gestion de plus de 40 % des places autorisées. Elles épousent les caractéristiques de ces grandes associations. Elles ont été créées avant les années 1960 et sont en situation de quasi-monopole sur certains territoires ou certaines prises en charge.

2. Raisonner par étude de cas : enjeux méthodologiques de la réalisation de monographies historiques

Comme nous l'avons vu dans notre partie revue de littérature, les théories de la gouvernance produisent des explications fonctionnalistes sur l'existence des associations. Au fond ces théories s'intéressent au « pourquoi » émerge un système de gouvernance mais sont muettes quant au « comment ». La méthode que nous avons suivie a pour ambition de produire des éléments de réponse en rendant compte de la genèse et de la stabilisation de la gouvernance associative dans le secteur du handicap.

Pour cela, nous avons choisi de réaliser des monographies historiques d'associations-gestionnaires. Dans un premier temps, nous proposerons une réflexion sur les ressorts épistémologiques des études de cas longitudinales (**section 2.1**). Dans un second temps, nous présenterons les deux associations-gestionnaires qui ont fait l'objet de ce travail d'enquête (**section 2.2**).

2.1. De la pertinence épistémologique de monographies historiques

Notre base de données ne nous permet pas de répondre directement à la problématique de la genèse et de la stabilisation de la gouvernance associative. Comme le souligne Marchal, l'association-gestionnaire constitue un objet frontière qu'il est difficile d'appréhender par une enquête statistique standard :

« Ces entreprises associatives sont difficiles à situer et à comprendre, car elles ne semblent pas présenter de caractéristiques assez « pures » au regard des deux catégories desquelles elles émanent ou tentent de se rapprocher »³⁶⁵.

En l'état, une analyse statistique au travers d'un questionnaire nous semblait contre-productive. En effet, l'hypothèse positiviste qui sous-tend l'approche quantitative est adéquate pour confirmer ou infirmer un modèle théorique préexistant appliqué à une portion de réel, il est cependant inapproprié pour répondre à la question de la genèse d'un phénomène collectif³⁶⁶.

Cette problématique de la genèse et de la stabilisation incite à mettre à distance les modèles théoriques de la gouvernance en faisant l'hypothèse que l'action collective dans les associations-gestionnaires ne peut se réduire à l'un de ces modèles ou à leur hybridation. En cela, nous nous rangeons derrière l'écueil identifié par Pérez, pour qui la standardisation des recherches en gestion autour de l'hypothèse positiviste et des méthodes quantitatives conduit les sciences de gestion à produire des :

« [recherches] Canada Dry », [qui ont] tout d'une [recherche] : l'aspect extérieur, les trois cents pages, les vingt pages de bibliographie, mais peu de contenu scientifique : par là, elles ne font avancer aucun problème de gestion. »³⁶⁷

L'étude de l'émergence et de la stabilisation de la gouvernance associative, nous a conduits à inscrire notre travail dans le paradigme des sciences humaines et sociales plébiscité par Pérez³⁶⁸. Dès lors, deux stratégies de recherche s'offraient à nous.

La première consistait à écrire une histoire des idées relatant les fondements philosophiques et conceptuels de la notion de gouvernance appliquée aux associations. Cependant une telle perspective si elle avait sa place dans une réflexion sociologique ou d'histoire de la pensée, nous semblait exclure le cœur de la réflexion gestionnaire : rendre compte des concepts en tant qu'ils sont usés par les acteurs c'est-à-dire utilisés, transformés, adaptés, épuisés. En effet, pour

³⁶⁵ Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," *op. cit.*, p. 365.

³⁶⁶ Raymond-Alain Thiétart, *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, 1999.

³⁶⁷ Roland Pérez, "Le choc des paradigmes en sciences de gestion," 1998, *Séminaire GRESUP*, p. 1-9.

³⁶⁸ *Ibid.*

Hatchuel³⁶⁹ ce qui fait la spécificité des sciences de gestion est qu'elles n'étudient pas, comme le fait l'économie, des acteurs sensés tout savoir ou, comme le fait la sociologie, des acteurs dont l'action est expliquée par leur position dans un système de relations. Les sciences de gestion rompent avec ces hypothèses fixistes sur les acteurs pour rendre compte de la dialectique entre ce qu'ils savent et ce qu'ils sont en mesure de faire³⁷⁰.

Dans cette optique, la seconde stratégie de recherche consiste à inscrire la question de l'émergence et de la stabilisation de la gouvernance associative dans des pratiques gestionnaires contextualisées. Pour la mettre en œuvre, nous avons choisi de réaliser l'étude monographique de deux associations-gestionnaires. La question était de comprendre comment l'articulation entre les deux dispositifs salariés et bénévoles a conduit les membres de ces associations à identifier puis à faire évoluer leur gouvernance associative.

Le cadre méthodologique dans lequel ont été rédigées nos études de cas s'inspire des réflexions développées d'une part de l'ouvrage épistémologique d'A. David, A. Hatchuel et R. Laufer³⁷¹ et d'autre part de l'ouvrage méthodologique coordonné par L. Cailluet, Y. Lemarchand et M.-E. Chessel portant sur la relation entre histoire et sciences de gestion³⁷². Ces deux ouvrages ont en commun de proposer une alternative épistémologique et méthodologique pour se distancier du modèle hypothético-déductif, couplé d'une vérification statistique dans lequel s'inscrivent nombre de travaux en sciences de gestion³⁷³.

Comme le recommandait L. Febvre³⁷⁴, une démarche historique se focalise sur un problème, dans notre cas il s'agit de la genèse et la stabilisation de la gouvernance des associations-gestionnaires. Une fois le problème posé, le chercheur embarque avec ses hypothèses et les met à l'épreuve des sources qu'il mobilise et interprète. Deux questionnements méthodologiques ont été les nôtres durant ce travail de récolte de données : le premier concerne l'échelle d'analyse, le second concerne le choix des cas et la construction des données de terrain.

La question de l'échelle d'analyse a évolué au cours de notre recherche. En premier lieu, nous nous étions portés sur une approche s'inspirant de la micro-histoire et qui consiste à centrer l'analyse sur un petit groupe d'individus pour lequel il est possible de reconstituer les relations, les trajectoires, les catégories de pensée et les actes.

Si cette approche n'a pas été entièrement remise en cause nous l'avons élargie en intégrant la notion de « *jeux d'échelles* » introduite par Revel³⁷⁵ et qui consiste comme l'écrit Fridenson

³⁶⁹ Albert David, Armand Hatchuel, and Romain Laufer, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2012.

³⁷⁰ Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," *op. cit.*

³⁷¹ Albert David, Armand Hatchuel, and Romain Laufer, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, *op. cit.*

³⁷² Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand, and Marie-Emmanuelle Chessel, *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013.

³⁷³ Henri Zimnovitch, "Essai sur un rapport critique et fécond entre histoire et gestion," in Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand and Marie-Emmanuelle Chessel (dir.), *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013, p. 87-112.

³⁷⁴ Lucien Febvre est un des pères de l'histoire moderne en France et l'un des fondateurs avec Marc Bloch de « l'école des annales » et de la revue des *Annales d'histoire économique et sociale* (elle se nomme aujourd'hui *Annales. Histoire, sciences sociales*).

³⁷⁵ Jacques Revel, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard-le seuil, 1996.

« à comprendre un phénomène, un événement ou un processus, de ne pas se laisser enfermer dans l'alternative micro ou macro, mais de « faire varier la focale » selon la dimension des liens sociaux impliqués. »³⁷⁶

Plus largement, enquêter par étude de cas suppose de restituer la singularité de situations à travers la description et le récit. Il s'agit de replacer les événements, les discours, les actions, les représentations dans des contextes de dimensions variées et de rendre observable l'articulation entre ces différents phénomènes.

En ce sens :

« le rôle de l'étude de cas [n'est pas de] de permettre l'affirmation d'une règle : elle donne plutôt l'occasion de mettre en relation les éléments disjoints d'une configuration qui est au départ indéchiffrable et même impossible à repérer, et qui pour cela fait problème. »³⁷⁷

Il ne s'agit pas non plus, à partir d'un cas, de saisir « en miniature » des phénomènes que l'on ne pourrait observer « à taille réelle ».

Pour autant, la description et le récit qui font des situations des « cas » contribuent à faire sens.

Enfin, l'intérêt heuristique de l'étude de cas réside en partie dans le choix des situations qui font l'objet des cas. Idéalement, le cas doit « faire problème » et heurter la régularité statistique, le raisonnement théorique ou logique³⁷⁸ :

« [Le cas] appelle une solution, c'est-à-dire l'instauration d'un cadre nouveau de raisonnement, où le sens de l'exception puisse être mis en relation avec d'autres cas, réels ou fictifs, susceptibles de redéfinir avec lui une formulation de la normalité et de ses exceptions ».

En recensant et en articulant des traits distinctifs, le cas permet de formuler des hypothèses interprétatives et explicatives.

L'étude de cas rend observable ces traits et leur articulation en les sélectionnant, et en mobilisant des concepts descriptifs qui servent de grille d'observation et de mise en ordre du matériau recueilli. La mise à jour des singularités et la comparaison entre les cas engagent donc un travail qui est dans le même temps descriptif et interprétatif.

Le deuxième questionnement concerne le choix des études de cas et les méthodes de recueil de matériaux et de données de terrains. Pour répondre au problème de la genèse et de la stabilisation de la gouvernance associative, nous avons défini des critères pour déterminer les associations qui constitueraient nos cas.

La première série de critères concernait le dispositif salarié. Les associations que nous voulions prendre pour cas devaient être comprises parmi les grandes associations du secteur en termes de nombre d'usagers accueillis, du nombre d'établissements gérés et de chiffre d'affaires réalisé. De plus, elles devaient posséder un siège social salarié composé d'une DG et de divisions fonctionnelles.

³⁷⁶ Patrick Fridenson, "Quelques messages en retour des historiens aux gestionnaires," in Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand and Marie-Emmanuelle Chessel (dir.), *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013, p. 17-32.

³⁷⁷ Jean-Claude Passeron and Jacques Revel *Penser par cas*, Paris : Éditions de l'EHESS, 2005.

³⁷⁸ *Idem*.

La seconde série de critères concernait le dispositif bénévole. Les cas devaient avoir des origines militantes contrastées. Notre parti-pris était que l'origine militante soit symptomatique des tensions originelles entre les ministères de la Santé et de l'Éducation telles que nous les avons décrites dans l'introduction.

En effet, que les revendications militantes des associations s'inscrivent dans un contexte institutionnel plus large, nous permet de faire varier l'échelle d'analyse et de mettre en perspective nos descriptions monographiques. Le dernier critère était d'ordre pratique et consistait à travailler avec des associations partenaires nous permettant de consulter l'ensemble de leurs archives et d'interroger leurs membres actuels et passés.

2.2. Présentation des associations-gestionnaires : l'Adapei du Rhône et l'Œuvre des Villages d'Enfants

Pour ce travail de recherche, nous avons construit deux cas présentant à la fois des points communs et des divergences. Premièrement, elles ont en commun d'être deux « *grandes associations* » anciennement présentes sur le secteur. Ces deux associations opèrent sur le même territoire (l'une sur le département du Rhône, l'autre d'abord dans l'ensemble de la région Rhône-Alpes et depuis 2010 dans toute la France). Leurs dirigeants se connaissent et ils se rencontrent en de multiples occasions (groupes de travail organisés par les pouvoirs publics, commissions chargées de l'évaluation des projets de création d'équipement (CRISMS puis CROSMS, CREAL, plus récemment un collectif associatif sur le département du Rhône). Tout en proposant des équipements pour les personnes en situation de handicap mental, ces deux opérateurs n'opèrent pas tout à fait sur les mêmes publics et ne proposent pas les mêmes prestations (par exemple, l'OVE propose davantage de services à domicile que l'Adapei et moins de structures médicalisées).

De plus, chaque association présente des traits singuliers voire contrastés que nous allons exposer. L'une des associations, l'Adapei du Rhône, a été choisie comme un « cas type », dans la mesure où elle apparaît comme symptomatique de « l'initiative privée » qui a pris en gestion les nouveaux équipements dans les années d'après-guerre.

Cette association est créée en 1948 par des parents d'enfants déficients mentaux. D'abord à l'échelle de la ville de Lyon, l'association intègre progressivement en son sein d'autres initiatives parentales dans le département du Rhône. L'Adapei du Rhône est la première association de parents créée en France et son modèle se diffuse rapidement au point qu'il est créé en 1961 une fédération nationale, l'Union Nationale des Associations de Parents et amis d'Enfants Inadaptés (UNAPEI³⁷⁹) qui fédère l'ensemble des associations parentales de chaque département français. L'Adapei est l'une des associations composant le « *mouvement parental* » pour reprendre l'expression indigène, cette mobilisation collective est à l'origine de nombreuses associations-gestionnaires.

Le mouvement parental représente en 2012 près de 40 % des établissements pour personnes handicapées. Ce sont ces associations qui, faisant alliance avec les pédopsychiatres intéressés par le traitement des « déficiences », contribuent à l'ancrage de « l'enfance inadaptée » dans le soin (financement des prestations et des prix de journée par la Sécurité sociale, tutelle du ministère de la Santé publique et de la Population), tout en œuvrant pour la constitution d'une expertise rééducative avec la formation de techniciens de l'éducation spécialisée. Autrement

³⁷⁹ UNAPEI : Union Nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales (l'acronyme originelle signifie Union Nationale des Associations de Parents et Amis de l'enfance inadaptée).

dit, ces associations sont les promoteurs du modèle de l'association-gestionnaire et ceci d'autant plus que leur objectif affiché est de créer des établissements pour répondre aux « besoins » des enfants aux différentes étapes de leur vie (éducation, insertion professionnelle, hébergement autonome).

Lors de sa création en 1948, l'Adapei du Rhône ne gère pas d'établissements mais soutient les initiatives de parents réunis localement pour militer en vue de la création d'un nouvel équipement. À partir de 1963, l'Adapei, se tourne vers la gestion directe d'établissements. L'organisation de l'Adapei se présente donc comme une fédération départementale d'associations et d'établissements, au moins jusqu'au début des années 1980. À cette date, l'Adapei gère 14 établissements dont la moitié est créée à l'initiative de parents locaux et l'autre moitié est créée à l'initiative du « centre », autrement dit des parents réunis dans le CA et le bureau.

Les premiers établissements créés par l'Adapei sont des Instituts Médico-Éducatifs (IME) pour enfants déficients intellectuels et des Instituts Médico-Professionnels (IMPro) qui proposent à ces enfants devenus adolescents un apprentissage (de 14 à 21 ans en général, la borne supérieure ayant été progressivement repoussée). Par la suite, dès 1974, l'Adapei crée un Centre d'Aide par le Travail (CAT) destiné aux jeunes adultes sortant de ses IMPRO ou des autres IMPro du département. On peut parler ici d'une stratégie forte d'expansion (création d'un établissement par an depuis la fin des années 1960, l'Adapei gère aujourd'hui 56 établissements), sur le mode de la constitution de filière « *pédagogico-productives* »³⁸⁰ ou de filières internes de recrutement. Ces filières sont constituées pour « suivre » l'avancée en âge des premières générations d'enfants accueillis dans les établissements.

Les vagues de création d'établissements témoignent de cette dynamique de croissance des équipements de l'Adapei : les IME-IMPro dans les années 1960 et 1970, puis les foyers d'hébergement et les CAT puis les foyers de vie à partir de la fin des années 1970 et de façon plus récente les structures médicalisées et des structures d'accompagnement à domicile.

³⁸⁰ Markos Zafiroopoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine, op. cit.*

Figure 7 - Évolution du nombre d'établissements et du nombre de places autorisées à l'Adapei du Rhône entre 1967 et 2010

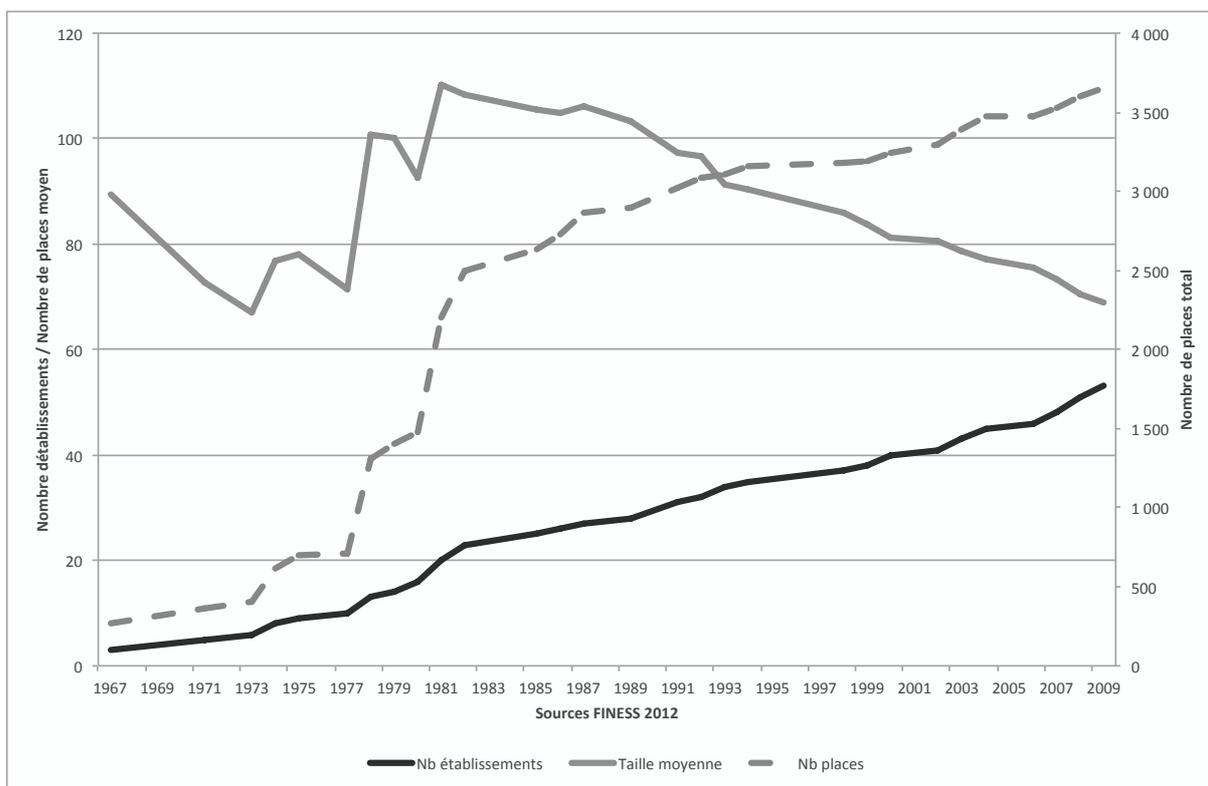


Figure 8 - Évolution du nombre d'établissements gérés par l'Adapei du Rhône entre 1997 et 2012

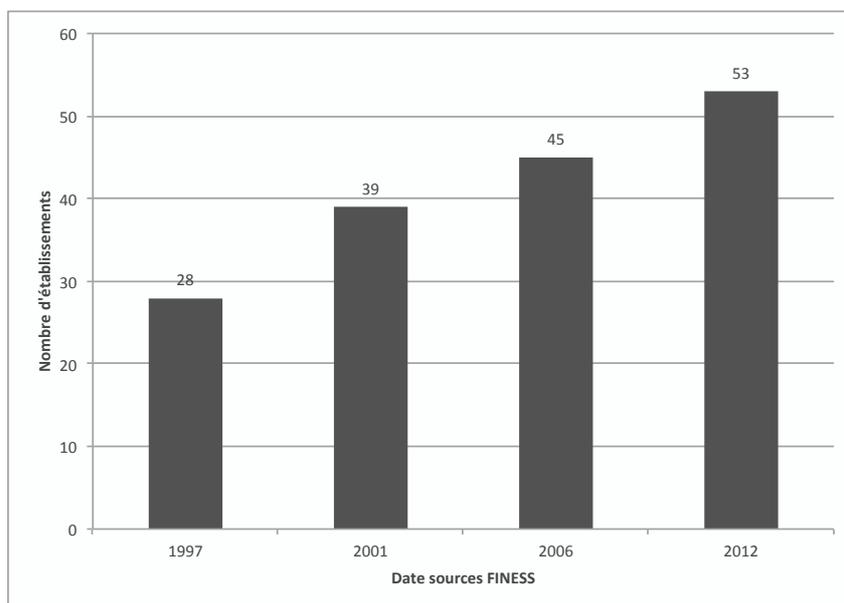
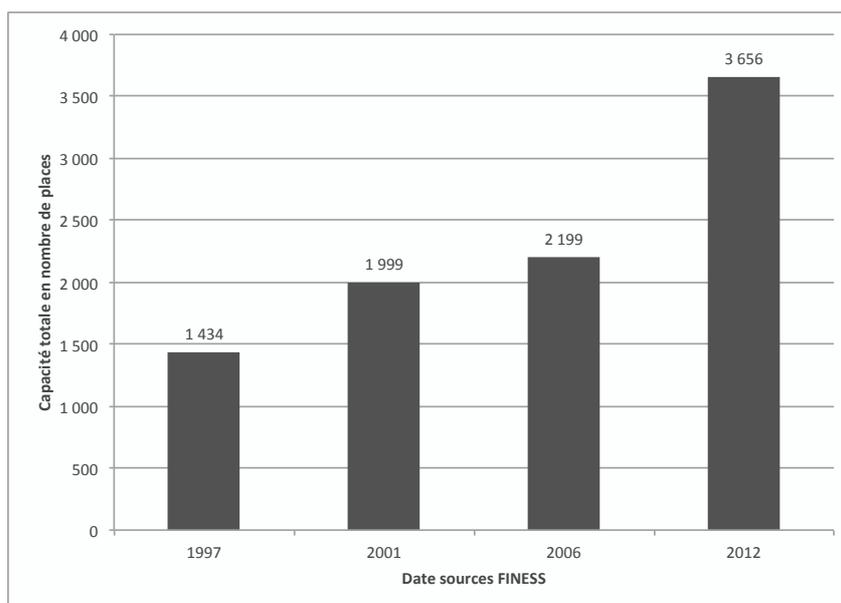


Figure 9 - Évolution du nombre de places autorisées de l'Adapei du Rhône entre 1997 et 2012



En 2013, l'Adapei du Rhône comptait 56 établissements et services prenant en charge 3 500 personnes en situation de handicap et employait 1 650 professionnels pour un budget consolidé de 115 millions d'euros.

L'autre association enquêtée, OVE (Œuvre des Villages d'Enfants) se présente comme un « cas de figure en marge » de ce premier modèle, du moins si l'on se fie aux motivations de sa création. L'association est fondée en 1945 par des représentants du rectorat de Lyon, qui défendent un « modèle » alternatif à celui des « œuvres privées ». Ce modèle est associé à l'ambition de constituer un service public de l'enfance inadaptée adossé au ministère de l'Éducation nationale.

L'OVE défend un modèle de prise en charge de la déficience intellectuelle centré autour de l'instituteur, contrairement aux Adapei où les enfants sont pris en charge par des éducateurs spécialisés. L'association n'est à l'origine qu'une enveloppe juridique pour la défense d'une « initiative publique ». Ce cas de figure soulève la question des conditions de pérennité d'une association créée en marge d'un modèle dominant.

Les premiers temps de l'association sont consacrés à la conceptualisation et à la mise en pratique du modèle de prise en charge éducative et médicale auprès des orphelins de guerre. Dès le début des années 1950, ce modèle, est ensuite répliqué à d'autres publics, dans des « centres » reconvertis en instituts médico-éducatifs et financés selon les règles instaurées pour l'ensemble du secteur de l'enfance inadaptée.

Le développement de ce modèle en marge est ponctué de crises : des crises financières (établissements en déficit car insuffisamment occupés), des crises politiques liées à la redéfinition du projet initial. Ces crises conduisent à ouvrir les activités des établissements de l'OVE vers les adultes handicapés, publics longtemps jugés inenvisageables pour les administrateurs et les dirigeants de l'association.

Figure 10 - Évolution du nombre d'établissements et de places autorisées de l'OVE entre 1950 et 2012

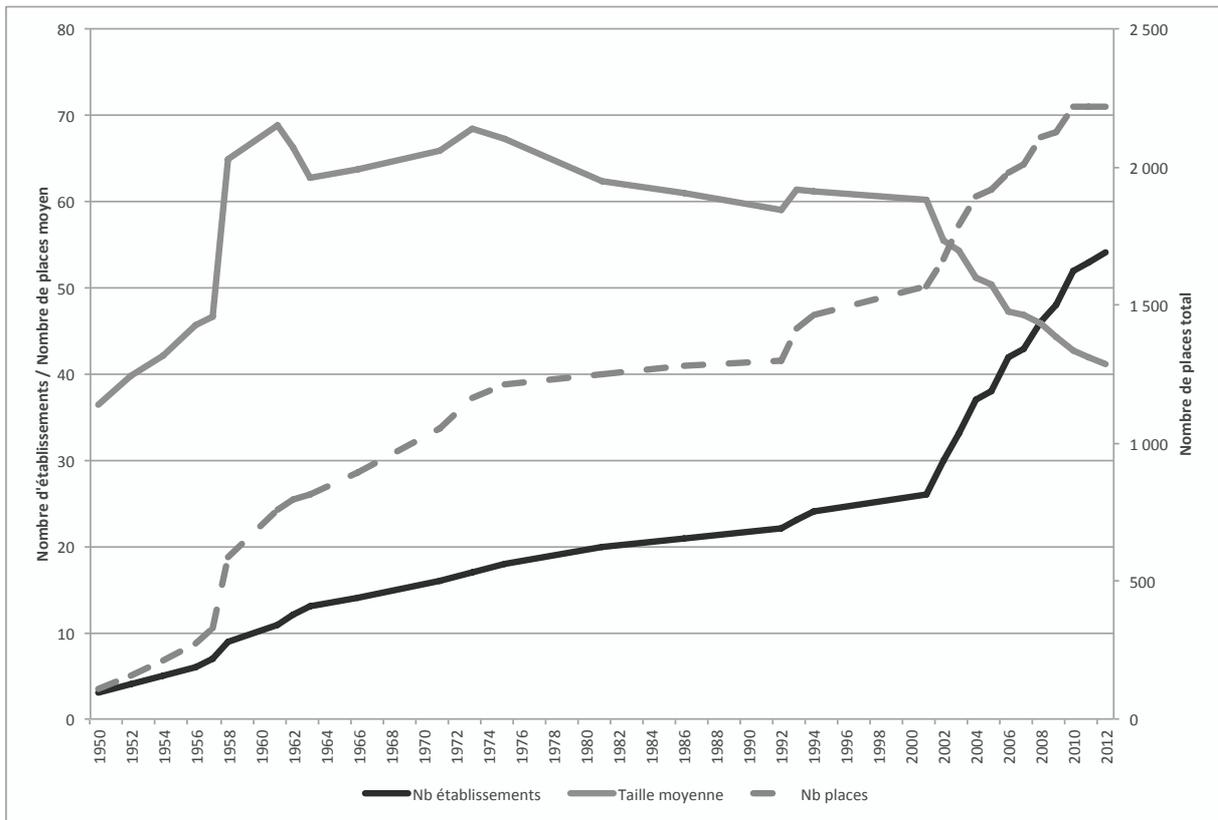


Figure 11 - Évolution du nombre d'établissements de l'OVE entre 1997 et 2012

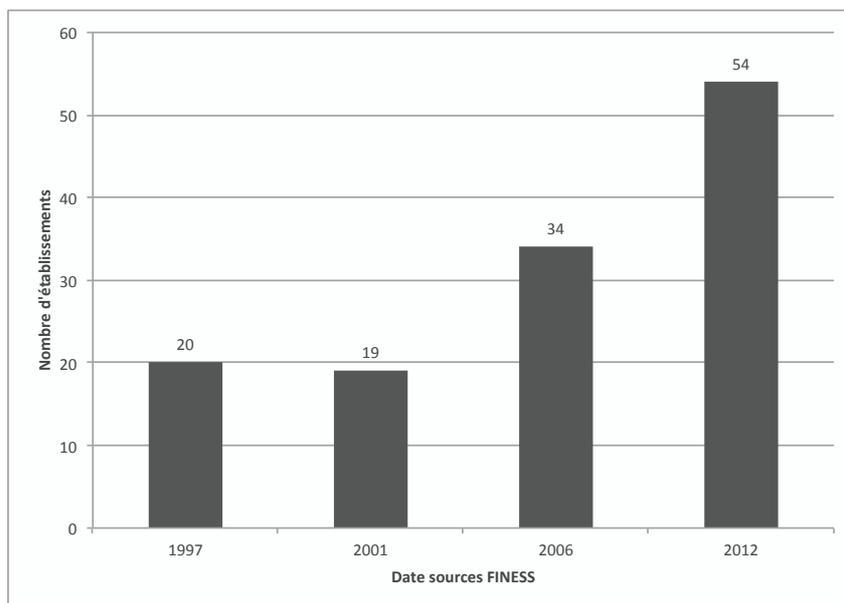
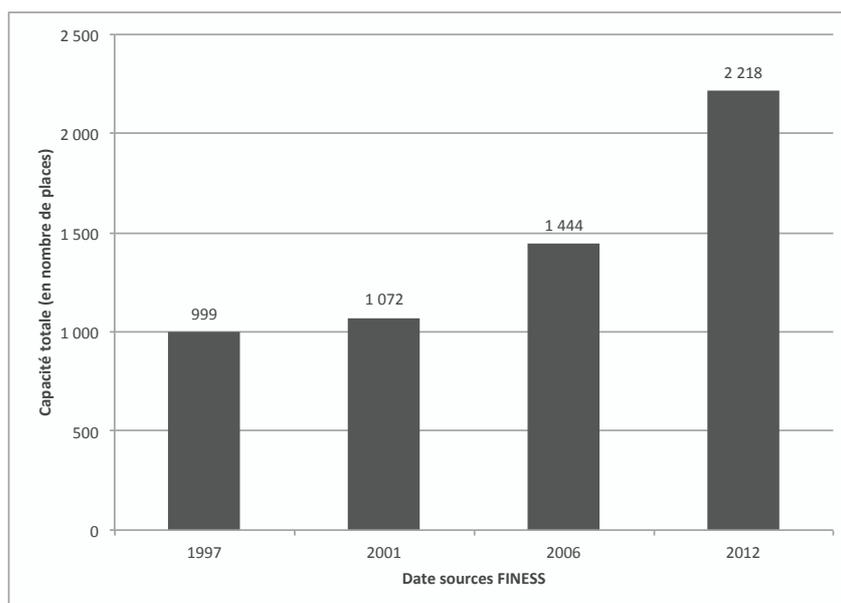


Figure 12 - Évolution du nombre de places autorisées de l'OVE entre 1997 et 2012



L'organisation de l'OVE a très tôt présenté une structure centralisée autour d'une « direction régionale » puis d'une « DG ». L'autonomie des directeurs de centres et d'établissements, d'abord relativement importante, s'est rapidement restreinte par l'introduction de plusieurs dispositifs de contrôles (visites des établissements par les membres bénévoles d'une commission de contrôle, introduction d'une comptabilité privée et d'instructions comptables précises au milieu des années 1960...).

Depuis 2013, l'association OVE est devenue la Fondation OVE. Elle gère 65 établissements et services dans la France entière, emploie 1 500 professionnels et comporte un budget consolidé de près de 90 millions d'euros.

Tableau 10 - Carte d'identité comparée des deux associations

	Adapei du Rhône	Œuvre des Villages d'Enfants
Année de création	1948	1944
Nombre d'établissements et services en 2013	56	62
Budgets 2013	115 millions d'euros	80 millions d'euros
Nombre de salariés	1 650 salariés	1 500 salariés
Territoire d'implantation des établissements	Département du Rhône	La région Rhône-Alpes
Nombre de personnes accompagnées	2500 personnes accompagnées	2500 personnes accompagnées
Type de handicap accueilli	Personnes handicapées mentales ou handicapées psychiques	Personnes handicapées
Évolution du public accueilli	Une ouverture à une définition de plus en plus large du handicap mental	1944 : orphelins de guerre 1944-1950 : enfants tuberculeux 1950-2000 : enfance handicapée depuis 2000 : enfants et adultes handicapés
Projet initial	Entraide familiale pour des parents d'enfants handicapés mentaux	Accueillir les enfants victimes de la guerre et de l'occupation
Membres du CA à la création	Des parents d'enfants handicapés (bourgeoise lyonnaise)	Membres de l'Éducation nationale et médecins (résistants, syndicalistes, communistes)
Mode de développement des établissements	Développement régulier et continu depuis 1963	Très forte accélération de création d'établissements depuis 1998.

3. Présentation des données de terrain : archives et entretiens semi-directifs

Le cœur de cette recherche consiste à rendre compte de la manière dont naissent et se stabilisent les gouvernances associatives. Notre point de vue consiste à bâtir une approche sociohistorique de la genèse de la gouvernance associative entendue comme l'articulation d'un dispositif salarié et bénévole.

Les études de cas, au cœur de notre recherche, ont été réalisées à partir de deux types de matériaux : des archives et des entretiens. Nous décrivons ici les caractéristiques de ces matériaux et nous fournissons quelques indications sur la manière dont ils ont été exploités.

Dans un premier temps, nous présenterons de manière détaillée les corpus d'archives que nous avons consultés pour réaliser les monographies (**section 3.1**). Dans un second temps nous présenterons la campagne d'entretiens semi-directifs (**section 3.2**).

3.1. Le corpus d'archives

Le matériau documentaire repose sur deux corpus d'archives récoltés aux sièges respectifs des deux associations. Nous avons passé en revue environ 5 000 pages d'archives s'étendant de 1944 à 2010. Nous avons choisi de centrer notre prise de notes principalement sur les procès-verbaux des conseils d'administration, des bureaux et des assemblées générales car ce sont dans ces documents que l'on trouve le plus d'informations d'une part sur les débats cognitifs qui animent la gouvernance de l'association et d'autre part sur la délimitation de l'espace discrétionnaire entre les instances. Ces procès-verbaux nous ont permis de questionner la nature des relations entre les dirigeants bénévoles et les dirigeants salariés, de comprendre les positionnements stratégiques des associations mais aussi d'analyser leur structure organisationnelle.

Le volume d'archives est corrélé aux processus de professionnalisation du siège et de formalisation de la gestion. On trouve donc davantage de documents historiques à l'OVE car elle est, dès sa création, une organisation professionnalisée. À l'Adapei, la conservation systématique des archives ne s'est développée qu'à partir des années 1970 ; il existe cependant un nombre de documents antérieurs à cette période nous renseignant sur la vie de l'association.

3.1.1. Les archives de l'Adapei du Rhône

Le corpus d'archives de l'Adapei du Rhône est composé de deux grands types de documents. Il y a dans un premier temps, des documents hétéroclites relatifs à la première période de l'association (1948 - 1960, voir annexes, tableau 1). Ces documents étaient rassemblés dans un même carton et ont servi à la préparation d'événements commémoratifs comme le 50^{ème} anniversaire de l'association en 1998.

La première partie de la monographie s'appuie principalement sur l'analyse des « bulletins de liaison » de l'association. Ils avaient pour objectif de transmettre aux adhérents des informations sur les actions de l'association. Ces bulletins nous donnent moins des informations sur la manière dont se structurent les relations au sein du CA que des informations sur les priorités associatives pendant cette période non-gestionnaire.

En plus de ce premier lot d'archives, nous avons mobilisé deux documents de seconde main : un livre produit par l'association à l'occasion de son cinquantenaire et qui retrace les étapes de la création de l'Adapei du Rhône de 1948 à 1963³⁸¹ et un livre de 224 pages, réalisé par l'Unapei en 1990³⁸² à l'occasion de son trentième anniversaire. Ces documents nous ont permis de récolter des faits et des témoignages des acteurs-clés de cette époque et de combler la relative pauvreté des archives associatives avant les années 1970.

Ces documents indigènes sont aussi l'occasion d'analyser le discours et les représentations que les acteurs associatifs produisent sur eux-mêmes ainsi que de comprendre comment ils racontent et se racontent leur propre histoire. Ces deux ouvrages se caractérisent par une lecture de l'histoire associative très personnalisée autour de la figure emblématique « *des premiers parents* ». L'origine de la motivation militante est présentée comme une réaction au choc que constitue la naissance d'un enfant handicapé et au dénouement lié à l'absence ou à l'inadéquation des rares structures existantes. La seconde remarque que l'on peut faire sur ce

³⁸¹ Adapei - Ayerdahal, *La quête de la dignité pour les personnes handicapées mentales. De l'Alperi à l'Adapei*, Lyon, Adapei du Rhône, 1998.

³⁸² UNAPEI, *30 ans pour la dignité des personnes handicapées mentales et de leurs familles. Histoire de l'Unapei - Tome 1 : 1960-1990 ...*, op. cit.

premier lot d'archives est qu'il est restreint à la période originelle et non gestionnaire de l'association.

Ce lot est relativement succinct par rapport au volume de documents relatifs aux années ultérieures. En somme, la rupture que constitue, à partir de 1963, l'entrée en gestion de l'association se retrouve dans la composition du corpus d'archives qui s'enrichit considérablement à partir de cette date. L'histoire écrite par l'association cherche à entériner sa « *mémoire collective* »³⁸³ en mobilisant les témoignages des grands acteurs de la période non-gestionnaire et occulte les périodes ultérieures. Ce mode de reconstruction historique participe à élaborer ce premier moment comme un mythe dans lequel les militants d'aujourd'hui peuvent se projeter.

Le second lot d'archives est constitué des procès-verbaux des conseils d'administration de l'association (voir annexes tableau 2). Ces procès-verbaux sont épars durant les années 1960 et 1970, ils ne deviennent exhaustifs qu'à partir de la fin des années 1970. La mise en archive des documents associatifs coïncide avec le processus de formalisation de la gestion de l'association. Des années 1980 à aujourd'hui, la longueur des procès-verbaux ne cesse de croître et ceux-ci sont de plus en plus techniques.

Pour compléter ce corpus nous avons aussi eu accès à des archives personnelles d'anciens salariés de l'association. Parmi elles se trouvaient :

- trois captations d'événements de l'association : une assemblée générale de l'association de juin 2000 ; l'hommage préparé par les directeurs d'établissements au départ du président M.³⁸⁴ et la fête des 40 ans AGIHB (association affiliée à l'Adapei) en 2008. Nous avons visionné ces captations avec deux ex-salariés de l'association auxquels nous avons fait commenter les images et les propos tenus lors des allocutions ;
- le compte-rendu d'une réunion de directeurs portant sur « *l'évolution des demandes d'entrées et admissions dans les IMP et IMPro pour débiles profonds* » (29 mai 1974) ;
- le bulletin n° 28 de l'ANDESI³⁸⁵ portant sur la « fonction de direction » et sur « le rôle et l'avenir des associations » (28 novembre 1978) ;
- le compte-rendu du colloque organisé par la DAP³⁸⁶ à Grenoble les 22, 23, 24 janvier 1981 ainsi que les brochures à l'attention des délégués familiaux (2004)

3.1.2. Les archives de l'Œuvre des Villages d'Enfants

Les archives de l'OVE sont encore plus importantes qu'à l'Adapei du Rhône et ceci dès la création de l'association en 1944. Cet important volume d'archives est lié à deux motifs. Premièrement, l'association possède un certain « sens de l'histoire », très souvent les manifestations collectives telles que des séminaires de directeurs ou l'anniversaire de l'association, débutent par des références historiques. Le second motif est que l'association possède une structure salariée pratiquement dès sa naissance et la culture administrative de l'Éducation nationale est rapidement transposée comme le comportement « normal » de l'association.

Les archives sont classées en trois catégories. On trouve les comptes-rendus des conseils d'administration, de bureaux et d'assemblées générales. Les documents rassemblés lors des préparations d'anniversaires ou de commémorations étaient rangés à part. Le reste des

³⁸³ Maurice Halbwachs, *La mémoire collective*, Paris, Editions Albin Michel, 1997.

³⁸⁴ L'ensemble des noms des personnes encore en vie a été anonymisé grâce à une lettre de l'alphabet.

³⁸⁵ Association Nationale des Directeurs d'Établissements et Services pour Inadaptés.

³⁸⁶ Association pour le Développement des Associations de Progrès dont le président était F. Bloch-Lainé.

archives n'était pas classé notamment les correspondances ou les documents personnels des membres de la DG ou du CA (certains documents n'étaient pas datés mais il était possible d'en déceler l'origine par recoupement et déduction).

La masse la plus importante de documents est les procès-verbaux de conseils d'administration, d'assemblées générales et de bureaux. Ils sont archivés par ordre chronologique dans les bureaux mêmes du siège de l'association (voir annexes Tableaux 3 et 4).

Les tableaux présentés en annexes répertorient la liste des comptes-rendus de bureau et de conseils d'administration sur lesquels nous avons pris des notes. Les autres comptes-rendus de bureau ont été consultés sans être utilisés en tant que tels car ils fournissaient des informations redondantes avec les procès-verbaux des conseils d'administration déjà pris en notes.

Tableau 11 - Récapitulatif des principaux documents d'archives consultés

Instances	Adapei du Rhône	OVE
Conseils d'administration	1969-2003 181 procès-verbaux	1945-2008 317 procès-verbaux
Bureau		1945-2002 364 procès-verbaux
Assemblée Générale	40 procès-verbaux	1949-1968 15 procès-verbaux
Comptes-rendus d'expertise des tutelles	Environ 250 analyses budgétaires	Environ 200 analyses budgétaires
Bulletins de liaison	229 bulletins	

En plus de ces archives associatives, nous avons bénéficié d'autres sources de données que nous avons utilisées dans le cadre de notre fonction d'ingénieur d'appui d'enseignement et de recherche ainsi qu'aux travaux de recherche et d'étude auxquels nous avons participé. Il est possible de citer une étude réalisée pour une OPCA³⁸⁷ du secteur portant sur le travail protégé et regroupant les monographies socio-économiques de 20 ESAT³⁸⁸ de la région Rhône-Alpes³⁸⁹.

Nous avons également bénéficié des archives du CREAI qui accompagnent les associations-gestionnaires depuis 1964 ainsi qu'une visite « guidée » de ces archives sur les points qui nous préoccupaient par C. Volkmar et É. Corbet respectivement directeur général du CREAI-CRIAS et directrice du CREAI-Rhône-Alpes.

Enfin, nous ne serions pas complets si nous ne mentionnions pas la possibilité qui nous a été donnée au sein de l'IFROSS de pouvoir consulter les travaux concernant diverses études et rapports en lien avec notre sujet, qu'ils s'agissent d'études concernant l'accompagnement

³⁸⁷ OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé. est une structure associative à gestion paritaire qui collecte les contributions financières des entreprises qui relèvent de son champ d'application dans le cadre du financement de la formation professionnelle continue des salariés des entreprises de droit privé.

³⁸⁸ Les ESAT : Établissements et Service d'aide par le Travail (Ex-CAT : Centre d'Aide par le Travail). Ce sont des établissements médico-sociaux qui proposent une activité professionnelle rémunérée à des personnes lourdement handicapées.

³⁸⁹ David Piovesan, Guillaume Jaubert, and Christophe Baret, *Favoriser l'accompagnement et la formation en ESAT*, Lyon, 2011 ; Guillaume Jaubert and Benoit Cret, "Contre la thèse de la marchandisation du social : l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT)," *Gérer et comprendre - Annales des mines*, 2014, n° 115, p. 54-63.

- à la mise en place de C-POM³⁹⁰ ;
- à la mise en place de « procédures de frais de siège » ;
- à la construction du document unique de délégation ;
- à la mise en place de filiales telles des Sociétés Civiles Immobilières (SCI) ou des Société Anonymes pour des associations-gestionnaires.

Nous avons également profité de la profonde connaissance du secteur que nous a apportée J-P Claveranne, tant par sa place de président du CREA Rhône-Alpes et donc par sa connaissance directe de plus de 200 associations-gestionnaires que par ses réflexions tout au long de ce travail d'enquête.

3.2. La campagne d'entretiens

En parallèle du travail d'archives, nous avons réalisé une campagne de 63 entretiens semi-directifs avec des acteurs du secteur. La première campagne d'entretiens inclut des membres passés et présents des deux associations étudiées (**section 3.2.1**), la seconde campagne a été réalisée dans le cadre d'un programme de recherche portant sur la construction du marché du handicap et inclut des entretiens avec d'autres associations de la région et des membres des pouvoirs publics (**section 3.2.2**).

3.2.1. La campagne d'entretiens centrée sur l'Adapei et OVE

Nous avons réalisé 43 entretiens semi-directifs avec des administrateurs, des dirigeants bénévoles et des dirigeants salariés ou ex-salariés des deux associations. L'objectif de ces entretiens était de recueillir des données biographiques et des récits sur leurs expériences³⁹¹. La plupart des entretiens ont été réalisés à l'issue du recueil des données sur les archives, de manière à les mobiliser et à enrichir notre grille d'entretiens³⁹².

Grâce à cette méthode nous avons pu faire réagir nos interlocuteurs, sur des pistes interprétatives ou sur certains épisodes prégnants de la vie de ses associations. D'une manière générale, il s'agissait de mettre en exergue le système de valeurs associatives à l'origine des comportements économiques et organisationnels.

Nous avons réalisé 24 entretiens portant sur l'Adapei dont 9 avec des administrateurs et 15 avec des salariés ou ex-salariés du siège associatif et des directeurs d'établissements (annexes voir tableau 6). En ce qui concerne l'OVE, nous avons mené 18 entretiens dont 7 avec des administrateurs et 11 avec des salariés ou ex-salariés également du siège et des

³⁹⁰ Les C-POM sont des contrats pluri-annuels d'objectifs et de moyens qu'une association-gestionnaire peut signer avec les autorités publiques concernant le financement d'un ensemble d'établissements et services.

³⁹¹ Pour comprendre les débats autour de l'utilisation des approches biographiques en sciences sociales, on peut se référer aux textes suivants : Pierre Bourdieu, "Comprendre," in Pierre Bourdieu (dir.), *La Misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 903-939 ; Nonna Meyer, "L'entretien selon Pierre Bourdieu : Analyse critique de 'La Misère du monde,'" *Revue Française de Sociologie*, 1995, vol. 36, p. 355-370 ; Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, and Laurent Willemez, "S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien," *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132 ; Daniel Bertaux, "L'approche biographique : sa validité méthodologique, ses potentialités," *Cahiers internationaux de sociologie*, 1980, vol. 69, p. 197-225.

³⁹² Alain Blanchet and Anne Gotman, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, 2^{ème} éd., Paris, Armand Colin, 2007.

établissements. Tous les entretiens ont été enregistrés, intégralement retranscrits et ont duré entre 1 h 30 et 3 h 00.

Tableau 12 - Le matériau recueilli pour les enquêtes monographiques

Type de matériau	Adapei du Rhône	Œuvre des Villages d'Enfants
Archives : Compte-rendus de CA, de bureaux, d'AG, statuts de l'association, documents comptables, revue interne	Environ 500 pages de notes sur les archives de l'association de 1949 à 2003	Environ 650 pages de notes sur les archives de l'association de 1945 à 2008
Entretiens : Administrateurs, dirigeants salariés, directeurs d'établissements, experts ou conseillers techniques	Recueil du matériau en cours de finalisation 24 personnes interviewées (entretiens d'une durée moyenne de deux heures, certaines personnes ont été interviewées à plusieurs reprises) : 9 administrateurs (dont le président actuel et son prédécesseur), 6 salariés et anciens salariés du siège de l'association, 6 directeurs d'établissements et l'ancien expert psychiatre de l'association	Recueil du matériau en cours de finalisation 18 personnes interviewées (entretiens d'une durée moyenne de deux heures, certaines personnes ont été interviewées à plusieurs reprises) : administrateurs, salariés et anciens salariés du siège de l'association, 6 directeurs d'établissements
Observation participante : Réunions ou manifestations	60 ^{ème} anniversaire de l'association Réunions du bureau de l'URAPEI (Union régionale des associations de parents d'enfants handicapés) Chaire d'entreprise sur le handicap	Réunions du bureau de l'association Participation à un comité d'expert sur la démarche qualité interne Chaire d'entreprise sur le handicap

3.2.2. La campagne d'entretiens sur les autres associations et les pouvoirs publics

Comme nous l'avons souligné dans la seconde section de ce chapitre, notre idée n'est pas de nous enfermer dans une description micro-historique de deux associations-gestionnaires. Afin de mettre en perspective les deux études de cas, nous avons réalisé une seconde campagne d'entretiens auprès des acteurs du champ permettant de mettre en évidence les rapports de pouvoir et les perceptions que chacun a des bonnes façons de se conduire en tant qu'opérateur gestionnaire. Cette seconde campagne d'entretiens nous permet, comme le conseillent Revel et Passeron³⁹³, de faire varier l'échelle d'analyse et de comprendre l'évolution de la gouvernance des associations-gestionnaires dans le contexte plus large des évolutions des politiques publiques du handicap.

Cette enquête par entretiens a été réalisée de septembre 2010 à mars 2012 auprès de personnes, dirigeants associatifs ou bénévoles d'associations de tailles diverses et représentants des pouvoirs publics (conseil général ou services déconcentrés de l'État) (voir annexes). Nous avons recueilli les discours des opérateurs dominants et des associations plus modestes.

En ce qui concerne les représentants des autorités publiques, nous avons fait ressortir chronologiquement les différentes postures de l'administration en interrogeant des fonctionnaires retraités et des personnes toujours en poste. L'objectif n'était pas de viser une

³⁹³ Jean-Claude Passeron and Jacques Revel, *Penser par cas, op. cit.*

« *représentativité* » de l'échantillon mais de s'assurer que ces personnes étaient en relation les unes avec les autres, autrement dit qu'elles partageaient les mêmes expériences sociales³⁹⁴ du secteur du handicap.

Les personnes interrogées ont souvent une « double casquette », elles peuvent être simultanément directeur d'une association et membre d'une commission concernant l'autorisation d'ouverture d'établissements (par exemple les commissions d'autorisation ou d'orientation des personnes). Nous avons généralement choisi d'interroger chaque personne au titre d'une fonction particulière et nous avons élaboré un guide d'entretien semi-directif « *sur-mesure* » sans pour autant ignorer ses autres rôles.

Parmi les 55 entretiens se trouvent des personnes interrogées pour lesquelles nous avons préparé deux guides d'entretiens distincts. Le premier concerne leur rôle dans l'une des études de cas, l'autre concerne leur représentation dans des commissions. Pour simplifier cette présentation des enquêtés, la fonction principale pour laquelle nous avons rencontré la personne a été retenue (voir annexes).

Ces 55 entretiens se composent de 5 entretiens avec des « *acteurs intermédiaires* » c'est-à-dire des acteurs pouvant être directeur d'une école de formation ou membre du Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) qui, jusqu'à 2010, était chargé d'examiner les dossiers concernant l'ouverture de nouveaux établissements. 20 entretiens ont été réalisés avec des présidents ou directeurs d'associations de la région Rhône-Alpes et 18 avec des représentants des pouvoirs publics. Parmi eux, on trouve 6 représentants des conseils généraux du Rhône et de l'Isère et 12 représentants de l'État travaillant dans les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) fusionnées en 2009 en Agence Régionale de Santé (ARS).

3.2.3. La collecte et le mode d'analyse des éléments de terrain

La méthodologie de l'étude de cas s'inscrit dans une démarche qualitative qui est adéquate pour répondre à notre problématique de recherche. En effet, comme le soulignent Miles et Huberman³⁹⁵, les démarches qualitatives sont pertinentes pour rendre compte de processus complexes et interdépendants. Contrairement à la démarche quantitative qui se caractérise par la réduction de données complexes en indicateurs simples afin de rendre possible leur traitement statistique, la démarche qualitative a, quant à elle, pour ambition de rendre compte de la complexité du réel.

*« L'enquête par entretien est ainsi particulièrement pertinente lorsque l'on veut analyser le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, aux événements dont ils ont pu être les témoins actifs ; lorsque l'on veut mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs à partir desquels ils s'orientent et se déterminent. Elle aura pour spécificité de rapporter les idées à l'expérience du sujet. »*³⁹⁶

Cette perspective méthodologique analyse les relations complexes d'un phénomène, en ce qui nous concerne celui de la gouvernance associative. Les approches qualitatives sont appropriées pour identifier l'origine et le déroulement d'un processus, et sont donc cohérentes dans la perspective historique qui est la nôtre.

³⁹⁴ Stéphane Beaud, "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique," *Politix*, 1996, n° 35, p. 226-257 ; Stéphane Beaud, "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique," *Politix*, 1996, n° 35, p. 226-257.

³⁹⁵ Michael A. Huberman and Matthew B. Miles, *Analyse des données qualitatives*, Paris, De Boeck Université, 2003.

³⁹⁶ Alain Blanchet and Anne Gotman, *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien*, op. cit., p. 24.

Pour ce faire, nous comptons établir un ou plusieurs liens entre la naissance du phénomène de la gouvernance associative et ses différents stades d'évolution à partir des entretiens et des archives.

« L'entretien de recherche se caractérise [...] par opposition au questionnaire dans la mesure où, visant la production d'un discours linéaire sur un thème donné, il implique que l'on s'abstienne de poser des questions préédigées.³⁹⁷ [...] Quant aux résultats visés, l'enquête par entretien ne peut prendre en charge les questions causales, les « pourquoi », mais fait apparaître les « comment ». [...] L'entretien révèle la logique d'une action, son principe de fonctionnement. »³⁹⁸

Nous cherchons donc à mettre en évidence les relations entre les dispositifs associatifs et salariés pour rendre compte de l'origine des configurations qui composent la gouvernance associative³⁹⁹.

La symbiose avec le terrain, loin de rompre avec l'objectivité formelle défendue par certaines approches naïves de la collecte de terrain, permet au contraire d'enrichir cette récolte. En effet, les longues heures passées aux sièges respectifs des associations pour la constitution du corpus d'archives participent de créer des liens privilégiés avec le terrain. L'observation quotidienne des pratiques de travail au siège de l'association, les discussions informelles avec les salariés, la disposition des bureaux réservés aux bénévoles ou aux salariés permettent d'engranger des informations qui aident à contextualiser l'analyse des données.

Ces informations sont utiles pour rendre intelligibles le sens caché ou implicite des entretiens ou des archives. Plusieurs fois certains informateurs informels ont pu nous renseigner sur la position particulière d'un directeur dans l'association, en apportant des éléments biographiques non consignés ou en décryptant une anecdote que le rédacteur des procès-verbaux avait pris soin d'euphémiser. Cette expérience de recherche révèle au chercheur le rôle du contexte sur la vie des acteurs et participe de la construction du processus de recherche car comme le remarque Godelier le recueil des

« données qualitatives facilite le repérage et l'étude des acteurs qui influencent l'évolution des processus étudiés. »⁴⁰⁰

À la manière de l'ethnographe, nous avons tenu un carnet de terrain durant ce temps de collecte de données. Ce dernier nous a servi à consigner l'ensemble des éléments évoqués ci-dessus et il nous a considérablement aidé lors du traitement et de l'analyse des entretiens et des archives⁴⁰¹.

En ce qui concerne l'analyse elle-même des matériaux recueillis, la démarche qualitative se caractérise par un processus de déconstruction et de reconstruction des données. En effet :

« d'une manière générale, la liaison établie entre les données qualitatives et les explications théoriques des processus permettent un examen de la manière dont les différents composants d'un phénomène s'organisent dans le temps. L'étude de cas se

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 17.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 37.

³⁹⁹ Michael A. Huberman and Matthew B. Miles, *Analyse des données qualitatives*, op. cit.

⁴⁰⁰ Eric Godelier, "L'histoire d'entreprise et les sciences de gestion : objets de controverses ou objets de polémiques?" Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Versailles-Saint-Quentin-En-Yvelines, 1998, 95 pages.

⁴⁰¹ Howard Becker, *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002 ; Stéphane Beaud and Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte « Repères », 2003.

traduit par conséquent, par une mise en relation ordonnée des faits observés, sur un horizon pertinent par rapport au problème étudié »⁴⁰².

En ce qui concerne la campagne d'entretiens, nous avons rédigé un guide d'entretien type que nous avons adapté à chaque personne interviewée selon ses caractéristiques propres et grâce aux informations biographiques que nous avons pu récolter au préalable. Pour les représentants des opérateurs associatifs, nous avons adapté le guide aux problématiques spécifiques de l'association que nous pouvions anticiper à partir d'informations recueillies en amont dans les archives (histoire de l'association, portefeuille d'activité, discours des autres opérateurs ou des financeurs, etc.).

Afin d'aider le lecteur à contextualiser les extraits d'interview, nous avons réalisé un portrait-type de chaque association interrogée comprenant un petit historique de l'origine bénévole de l'association suivi d'un tableau montrant le nombre d'établissements et de places gérées. Pour les représentants des financeurs, nous avons adapté le guide en fonction de l'ancienneté et des fonctions occupées par nos interlocuteurs et nous avons pris soin de les interroger sur la perception qu'ils avaient des fonctionnements associatifs en général et de ceux des associations étudiées en particulier.

Nous avons opté pour une analyse manuelle des entretiens. En effet, comme le conseillent Blanchet et Gotman, la technique de l'analyse thématique des entretiens est la plus adéquate lorsque l'on souhaite « *faire émerger du sens* ». Notre démarche d'enquête est une démarche inductive et la technique de l'entretien :

« se trouve d'ailleurs en congruence avec l'essor de la « grounded theory » selon laquelle la théorie se génère et se développe à travers le processus même de la collecte de données. »⁴⁰³.

Dans cette perspective, les concepts ne préexistent pas à l'enquête empirique ; ils émergent progressivement de l'analyse des matériaux et sont lentement affinés dans un processus théorique continu⁴⁰⁴.

Afin d'explorer complètement les discours à notre disposition, nous avons commencé par retranscrire tous les entretiens dans leur intégralité et à réaliser des fiches de synthèse comprenant une présentation biographique de l'enquêté ainsi que nos impressions générales sur le déroulement de l'entretien⁴⁰⁵. Nous ne cherchions pas à résumer les discours, mais à comprendre les mécanismes qui les sous-tendaient ; et éventuellement leur appartenance à une certaine logique sociale et organisationnelle :

« On distingue l'analyse du discours et l'analyse de contenu qui en est un sous-ensemble. L'analyse du discours concerne l'analyse de tous les composants langagiers et recouvre essentiellement deux types d'approches : d'une part les analyses linguistiques qui étudient et comparent les structures formelles du langage [...] et d'autre part les analyses

⁴⁰² Céline Chatelin-Ertur, "Epistémologie et méthodologie en sciences de gestion : réflexion sur l'étude de cas," *Document de recherche - Laboratoire Orléanais de gestion*, 2005, vol. 1, p. 30.

⁴⁰³ Alain Blanchet and Anne Gotman, *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien*, op. cit., p. 15.

⁴⁰⁴ Didier Demazière and Claude Dubar, "E. C. Hughes, initiateur et précurseur critique de la grounded theory," *Sociétés contemporaines*, 1997, vol. 27, p. 49-55 ; Didier Demazière and Claude Dubar, *Analyser les entretiens biographiques*, Paris, Les Presses de l'Université de Laval, 2004.

⁴⁰⁵ Rodolphe Ghiglione and Benjamin Matalon, *Les Enquêtes sociologiques : théories et pratiques*, Paris, Armand Colin, 1998 ; Charles Everett Hughes, *Le Regard sociologique : essais choisis*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996.

de contenu qui étudient et comparent les sens des discours pour mettre à jour les systèmes de représentations véhiculés par ces discours. »⁴⁰⁶

Pour notre thèse, nous avons fait appel à l'analyse thématique entretien par entretien qui consiste à

« rendre compte pour chaque entretien de la logique du monde référentiel décrit par rapport aux hypothèses » ; dans l'hypothèse où « chaque singularité est porteuse du processus soit psychologique, soit sociologique que l'on veut analyser. »⁴⁰⁷

Tout d'abord, nous avons lu chaque entretien et surligné tout ce qui nous semblait important à relever et à analyser conformément à notre problématique de recherche. Il s'agissait avant tout de faire ressortir la cohérence de l'entretien ; de construire un fil rouge dans les paroles recueillies, au sein même d'un seul et unique discours. Cette technique permet de rendre compte des motivations explicites de l'action des acteurs.

Puis, nous avons utilisé l'analyse thématique à l'aide de l'élaboration d'une grille d'analyse des entretiens (voir annexes). L'analyse thématique « consiste à découper transversalement tout le corpus » ; dans le but de chercher une cohérence thématique inter entretiens. « L'analyse thématique est donc cohérente avec la mise en œuvre de modèles explicatifs de pratiques ou de représentations, et non pas de l'action »⁴⁰⁸.

Concrètement, l'ensemble du matériau recueilli (archives et entretiens) a fait l'objet d'une exploitation dans une même grille comprenant plusieurs dimensions de manière à identifier des changements de période et à formuler les faits saillants et les pistes d'interprétation. Cette grille d'interprétation reproduite ci-dessous comprend sept dimensions. Elle s'inspire des travaux de Tabatoni et Jarniou⁴⁰⁹ et du processus itératif que constitue le travail de collecte de données.

Encart 3 - GRILLE D'ANALYSE DU MATÉRIAU QUALITATIF

1. Le contexte économique et juridique

- Régulation publique (des règles fixées par l'État)
 - o Perception de la régulation dans les associations et par les acteurs (y compris financiers)
 - o Objectivation de cette régulation : financement, planification, contrôle
- État du marché : la position de l'association sur son marché
 - o les besoins des usagers
 - o l'état de l'offre
 - o la perception du marché actuelle et future

2. Fonction de finalisation

- La nature de *l'affectio societatis* qu'est-ce qui rassemble les membres fondateurs ?
- Le contenu des orientations stratégiques et les processus d'élaboration des orientations stratégiques : qui décide ? sur quels critères ? quelle formalisation du processus de décision ?

3. Fonction de structuration-organisation

- Répartition des pouvoirs entre CA, DG, siège et directions d'établissements

⁴⁰⁶ Alain Blanchet and Anne Gotman, *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien*, op. cit., p. 89.

⁴⁰⁷ *Ibid.*,

⁴⁰⁸ Guy Michelat, "Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie," *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, p. 229-247.

⁴⁰⁹ Pierre Tabatoni and Pierre Jarniou, *Les Systèmes de gestion : politiques et structures*, Paris, PUF, 1975. et Pierre Jarniou, *L'Entreprise comme système politique*, Paris, PUF, 1981.

- Degré de formalisation des fonctions et de la répartition des tâches
- Dialogue social

4. Le modèle économique

Comment la stratégie et le développement de l'association (*croissance, pérennité, légitimité, institutionnalisation*) s'articule-t-elle avec les logiques économiques ?

- La caractérisation du modèle de développement d'un point de vue économique : quelle est la traduction économique du projet stratégique de l'association (acquisition de nouveaux établissements, croissance interne, etc.) ?
- Les modalités d'acquisition des ressources économiques
- L'utilisation et les modes d'allocation des ressources économiques

5. Fonction d'animation

Quelle est la capacité des dirigeants à faire adhérer les autres acteurs aux orientations stratégiques/aux valeurs portées par l'association ?

- Diffusion et partage des orientations et des projets auprès des adhérents, des personnels des établissements, des personnels du siège (principalement les cadres), des pouvoirs publics.

6. Fonction de contrôle : comment la poursuite des objectifs est-elle assurée ?

Par qui et comment les comportements déviants par rapport aux objectifs sont-ils repérés et sanctionnés ? Par qui et comment les comportements allant dans le sens des objectifs sont-ils repérés et gratifiés ?

- Le contrôle sur l'atteinte des objectifs
- Le contrôle sur le personnel (cadres du siège, directeurs d'établissement et autres salariés)
- Le contrôle sur l'action des bénévoles

7. Les partenariats externes

- Nature des relations avec les pouvoirs publics et les autres associations gestionnaires

L'ensemble des résultats présenté dans les parties suivantes s'appuie sur la démarche d'enquête et la grille d'analyse présentées ci-dessus. Cette méthode nous permet de prendre en compte de la genèse et la stabilisation de la gouvernance des associations dans le secteur du handicap et de dépasser les écueils identifiés dans notre partie de revue de la littérature :

- l'approche historique rompt avec les raisonnements fonctionnalistes de la gouvernance d'entreprise et de la gouvernance associative. Elle permet de rendre compte de la dynamique des processus institutionnels auxquels sont soumises les associations-gestionnaires ;
- la dimension qualitative de cette méthode a pour ambition de se départir des « *métaphysiques de l'action* » inhérentes aux paradigmes de l'efficacité et de la solidarité. La contextualisation des comportements des acteurs associatifs nous permettra d'interroger « les mythes rationnels »⁴¹⁰ contenus dans ces paradigmes en les confrontant à l'action collective telle qu'elle se réalise et non telle qu'elle se raconte ou telle qu'elle se prescrit.

Enfin, la prise en compte simultanée du point de vue des représentants des pouvoirs publics et des acteurs internes aux associations, nous permettra de rendre compte de l'influence de ces derniers sur la gouvernance des associations et de ne pas les considérer comme des systèmes fermés.

⁴¹⁰ Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," *op. cit.* ; John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony," *op. cit.*

La première gouvernance du secteur du handicap : le modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire

Les points de vue théoriques quant à l'origine des organisations non-lucratives reposent sur un raisonnement analytique que nous souhaitons mettre à l'épreuve d'une démarche sociohistorique.

Les thèses de l'Économie Sociale et Solidaire considèrent les périodes de création associative comme un « *âge d'or* » où l'engagement bénévole est le plus fort et la logique associative la plus pure. Dans cette partie consacrée à la genèse des associations-gestionnaires nous examinerons cette proposition au regard d'une analyse historique de la création de nos deux études de cas.

Nous remettons en cause cette assertion en montrant à partir de nos deux idéaux-types que, malgré des positionnements politiques opposés, les deux associations-gestionnaires ont proposé dès leur origine un modèle de gouvernance formellement similaire. Notre thèse est que les choix stratégiques, économiques et organisationnels sont formellement identiques et tendent à imposer le modèle de l'association-gestionnaire comme structure de gouvernance au secteur du handicap.

Dans un premier temps, nous montrerons que les valeurs associatives de chacune des associations permettent aux dirigeants bénévoles de mettre sous leur contrôle les bénévoles, les usagers et les établissements (**section 1**). Dans un deuxième temps, nous montrerons que les rapports avec les pouvoirs publics sont clairement en faveur du développement des associations-gestionnaires (**section 2**). Enfin dans un troisième moment, nous montrerons la gouvernance des deux associations se conforme au modèle institutionnel de l'association-gestionnaire (**section 3**).

1. Le premier modèle de gouvernance du secteur du handicap

Dans cette section, nous décrirons les caractéristiques des prémices de la gouvernance des associations-gestionnaires dans le secteur du handicap.

Dans un premier temps, nous montrerons que les dirigeants bénévoles contrôlent les établissements grâce à leurs valeurs associatives (**section 1.1**). Dans un deuxième temps, nous montrerons que ces valeurs sont à l'origine des partages des territoires d'intervention de chacune des associations (**section 1.2**). Enfin dans un troisième temps, nous verrons en quoi ces valeurs posent les bases de la structuration organisationnelle de chacune des associations (**section 1.3**).

1.1. Le contrôle socio-cognitif au service des dirigeants-bénévoles

Dans chacune des associations, les instances bénévoles sont occupées par un groupe social aux caractéristiques homogènes qui défendent les mêmes valeurs. Ces groupes dominants affirment leur contrôle sur les instances de l'association en imposant un mode d'organisation de la prise en charge des personnes handicapées conformément aux valeurs qu'elles défendent. La référence aux valeurs permet aux dirigeants de contrôler les comportements des usagers et des professionnels.

1.1.1. Les fondements socio-cognitifs des deux associations

Cette section a pour objectif de présenter les principaux éléments qui président à la création de l'Adapei du Rhône et de l'OVE. Le choix des deux associations a été fait pour que les fondements politiques et les valeurs associatives soient les plus opposés possibles et qu'ils correspondent aux lignes de tension traversant le secteur à son origine.

Nous présenterons les logiques constitutives de l'engagement associatif dans chacune des deux associations-gestionnaires. Pour rendre compte de ces logiques, nous présenterons les caractéristiques des membres fondateurs des associations. Les valeurs qui inspirent l'action sont celles du catholicisme social pour l'Adapei du Rhône (**section 1.1.1.1**) et celles de la résistance, de la laïcité et du service public pour l'OVE (**section 1.1.1.2**).

1.1.1.1. Le catholicisme social et l'action parentale de l'Adapei

La naissance de l'Adapei est la reformulation par un militant du catholicisme social d'un projet d'une modeste amicale de parents. En février 1948, trois parents d'un des rares centres de la région à prendre en charge des enfants déficients (le centre Seguin) viennent solliciter un avocat, sur les conseils du médecin du centre, pour les aider à constituer une forme juridique à leur groupement. Le Dr Kohler n'a pas choisi maître Perret-Gayet au hasard. En effet, il connaît son engagement dans les questions sociales pour avoir milité à ses côtés aux Jeunesses Étudiantes Chrétiennes (les JEC) et le sait lui-même père d'un enfant déficient.

L'idée originelle du groupe de parents consiste à monter une petite association autour du seul centre lyonnais accueillant des enfants déficients. Pour ces trois parents, l'association se destine à être une « *petite amicale* » où chacun pourra partager sa peine et échanger autour de ses préoccupations communes.

« Au départ [...], c'est Kohler qui voulait qu'on fasse une association. Mais ça ne dépassait pas le stade d'une petite amicale autour du centre. » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Maître Perret-Gayet ne se contente pas de produire une aide juridique mais dans la tradition du catholicisme social, il reformule la demande parentale en une revendication sociale plus large. Dans un premier temps, il identifie que le problème de l'enfance inadaptée dépasse sa propre expérience ou celle du groupe de parents du centre Seguin.

« J'ai réfléchi et j'ai d'abord posé la question à Kohler : est ce qu'il y a beaucoup d'enfants inadaptés ? Il m'a dit : « oui, il y en a grand nombre ». Alors, j'ai beaucoup cogité en partant de l'idée suivante : les parents avaient [toutes sortes] d'enfants handicapés : des sensoriels, aveugles ou sourds, des débiles mentaux, des physiques, j'ai même pensé aux enfants délinquants. » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Puis dans un second temps, il choisit d'élargir l'objet de l'association. Il propose de fonder un mouvement universel pour relayer les revendications parentales autour de l'enfance inadaptée. Son idée est de faire de l'association à la fois un lieu d'entraide parentale autour de la déficience et un mouvement de mobilisation politique.

« Tous ces enfants posaient question aux parents pour l'éducation, [pour]la rééducation, etc. Donc j'ai imaginé une association de parents d'enfants inadaptés. Ça s'appelait « Alperi »⁴¹¹ à l'époque. Le but était d'aider ces parents à cette éducation [...]. Je suis parti des parents qui étaient dans l'ennui et qui ne savaient pas à qui se vouer. Et j'en ai fait une association lyonnaise : l'Association Lyonnaise des Parents d'Enfants Retardés ou Inadaptés, l'Alperi. Comme elle était lyonnaise elle s'est appelée Lyonnaise mais [elle avait] une vocation universelle. De l'idée de l'amicale, j'ai élargi à quelque chose d'universel. J'ai vu très grand, très vaste. » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Suite à ces échanges et à ces réflexions, Perret-Gayet rédige et dépose en préfecture le 12 mars 1948 les statuts de la future Adapei du Rhône. L'influence de l'aspect parental et du catholicisme social sont prégnants lors de la formation de l'Adapei mais irrigue durablement les conceptions de l'action associative. Ses marques sont décelables tant en ce qui concerne la trajectoire individuelle du fondateur de l'Adapei qu'en ce qui concerne les trajectoires des membres de l'association.

Perret-Gayet est né dans l'Ain en 1916. Il est le dernier d'une famille catholique de cinq enfants et fils d'un médecin interne des hôpitaux de Lyon. Après avoir effectué sa scolarité dans des établissements catholiques d'abord au collège des minimes de Lyon (maison salésienne) puis dans un collège mariste, il entre ensuite en noviciat et scolasticat chez ces mêmes Maristes. Cependant, il se détourne du scolasticat et s'inscrit en 1937, en première année de droit à Lyon. Il obtient sa licence en 1939 et intègre le barreau la même année. L'année suivante, il se marie à M^{elle} Gayet avec qui il aura trois enfants entre 1941 et 1948. Leur deuxième bébé né durant la guerre en 1942 s'avère souffrir de déficience auditive.

Perret-Gayet participe notamment aux compagnons de France ainsi « *qu'aux équipes sociales* » de R. Garric⁴¹², auxquelles il adhère dès sa première année de droit. Il s'agit pour Perret-Gayet de mettre en relation des étudiants « *c'est-à-dire des gens évolués sur le plan intellectuel* » en rapport avec « *des gens du peuple* ». Cette conception à la fois paternaliste et socialement clivée de l'action sociale, caractéristique du catholicisme social est littéralement transposée à la jeune association de parents et partagée par la suite par les membres actifs de l'association :

« Un des premiers c'était C. qui était tout de même ingénieur. Il était donc relativement évolué par rapport aux membres de mon CA. Car les administrateurs, c'était le bon peuple ! » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Partageant les mêmes valeurs que son prédécesseur, un pharmacien d'officine reprend la présidence de l'association en 1963. Les membres de son CA ont les mêmes caractéristiques sociales⁴¹³ que les membres fondateurs : ils ont un niveau d'instruction élevé (le baccalauréat

⁴¹¹ L'Alpéri est le premier de l'Adapei du Rhône. Alpéri : Association Lyonnaise pour les Parents des Enfants Retardés ou Inadaptés.

⁴¹² Œuvre de R. Garric, universitaire lyonnais et professeur de philosophie. À la sortie de la première guerre mondiale, il fonde « les équipes sociales » qui constituent un mouvement d'éducation populaire aux méthodes novatrices, fondé sur le travail en équipe et sur l'inter-éducation. L'objectif est de permettre à de jeunes étudiants, souvent catholiques, de partager leur savoir avec les ouvriers.

⁴¹³ Les caractéristiques socio-professionnelles des administrateurs de l'Adapei ne sont pas éloignées de celles de l'Unapei relevées par M. Zafirooulos pour le début des années 1960. On trouve au CA de l'Unapei une surreprésentation des cadres, professions libérales et gros commerçants, une domination numérique des dirigeants du secteur industriel, bancaire et des grands corps de l'État (que l'on ne trouve pas cependant dans le Rhône), une composition presque exclusivement masculine, des enfants

ou plus), appartiennent à des catégories socioprofessionnelles supérieures (par exemple : cadres commerciaux, professeur agrégé, ingénieurs, expert-comptable) et partagent des préoccupations de solidarité envers les plus démunis fondées sur des valeurs chrétiennes :

« J'ai été guide, j'ai été cheftaine du Cœur Vaillant, ensuite je faisais partie des équipes d'urgence pendant la guerre. Je crois que ça se cultive. On m'aurait dit de faire partie d'un cours de danse, je n'y serai pas allée. J'aime bien danser, mais je n'y serais pas allée. C'est autre chose. » [Mme G., déléguée familiale, membre du CA depuis 1972]

Dans cette optique d'entraide chrétienne, la solidarité des parents au sein de l'Adapei se manifeste par des activités de soutien centrées sur les difficultés parentales. Par exemple, l'association propose l'accès gratuit aux colonies de vacances pour les familles les plus pauvres où 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, tandis que 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.

La vision du monde partagée par Perret-Gayet et les parents-adhérents repose à la fois sur l'homogénéité de son référent (le catholicisme social) et sur l'homogénéité de l'origine sociale des personnes (une population instruite, disposant de revenus stables, moyens ou élevés). Cette homogénéité de conception et de trajectoire explique en quoi des parents d'enfants déficients choisissent de devenir des membres actifs de l'Adapei. Deux logiques structurent la trajectoire des membres fondateurs de l'association. La première est l'influence du catholicisme social, la seconde est l'expérience de la souffrance d'être parents d'un enfant handicapé.

1.1.1.2. L'OVE : « bras armé » de l'Éducation nationale dans l'enfance inadaptée

À l'opposé de la démarche locale et ascendante de l'Adapei, l'OVE représente une démarche nationale et descendante qui vise à imposer un service public de l'enfance inadaptée.

En 1944-1945, la prise en charge du secteur de l'enfance inadaptée est l'objet de luttes d'influence entre le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et de la Population (voir *supra*⁴¹⁴). La création de l'OVE, le 23 février 1945 est le fruit de ces luttes d'influence ministérielle. Entre 1944 et 1948, l'Œuvre des Villages d'Enfants connaît une première dissolution (en 1946) et sous l'impulsion des membres de l'Éducation nationale de nouveaux statuts sont déposés dans le courant de l'année 1947. L'association est explicitement créée dans le but de modifier cet équilibre et l'OVE se présente comme le « *bras armé* » de l'Éducation nationale dans la prise en charge de la jeunesse déficiente.

L'expérience des Villages d'Enfants est impulsée par Y. Farge, un résistant nommé en 1944 commissaire de la République de la région Rhône-Alpes. Il a pour mission de reconstruire l'administration locale, de désigner et mettre en place les préfets, de s'occuper de la relance économique et d'assurer le ravitaillement de la population.

Il est donc en charge de résoudre un problème récurrent depuis le début de la guerre qui est la prise en charge des enfants orphelins, sans famille ou dénutris. Il entre en contact avec des responsables de l'Éducation nationale qui ont participé à la résistance. Il est alors décidé de

nés dans les dix années de l'après-guerre, en âge de scolarité dans les années 1960, trisomiques dans 40% des cas. In Markos Zafiroopoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine*, op. cit.

⁴¹⁴ Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1980, p. 316.

réquisitionner des hôtels dans des stations de sports d'hiver huppées pour y installer ces enfants.

Des couples d'instituteurs se portent volontaires pour prendre en charge ces enfants durant l'année 1944-1945 ; pour la plupart ils sont issus de réseaux militants et syndicaux.

Durant l'été 1946, deux raisons précipitent la fin des Villages d'Enfants. La première étant que la paix revenue, les enfants retournent dans leurs familles. La deuxième raison est due à des difficultés financières, en effet, l'Œuvre n'avait pas provisionné le paiement des réquisitions et les financements issus du commissariat de la République disparaissent. L'Œuvre est donc dissoute en AG le 25 octobre 1946 faute d'enfants à accueillir. L'association doit encore gérer des problèmes financiers et quatre liquidateurs sont nommés.

L'analyse des archives nous permet de repérer les figures fondatrices de « l'Œuvre » et de rendre compte de l'homogénéité des trajectoires sociales qui fondent leurs engagements. Les profils des membres de la première création mêlent des membres de la résistance et de l'Éducation nationale, alors que les membres de la seconde association sont exclusivement des membres de l'Éducation nationale dont certains se sont engagés dans les mouvements résistants.

Tableau 13 - Les membres fondateurs de l'association OVE en 1944

Y. Farge	Commissaire de la République et ancien ministre et premier président de l'OVE du 23 février 1945 à juin 1945
R. Guibaud	Chef de cabinet d'Yves Farge
J. Lonjaret	Inspecteur d'académie de Lyon et Secrétaire général de l'OVE du 23 février 1945 jusqu'en 1957
M. Jeune	Médecin - pédiatre
A. Allix	Recteur de l'académie de Lyon et deuxième président de l'OVE de juin 1945 à septembre 1959
M. Richand	Inspecteur d'académie de l'Isère

Tableau 14 - Les membres influents de la direction de l'OVE en 1947

André Romanet	1 ^{er} directeur du village de Megève	23 novembre 1944 au 30 juin 1946
Eugène Chavant	1 ^{er} directeur régional de l'OVE	22 février 1945 au 31 mai 1945
André Allix	Président	juin 1945 à septembre 1959
Jean Lonjaret	Secrétaire Général	23 février 1945 à 1957

Afin de comprendre l'origine de l'engagement militant de l'OVE, nous allons présenter quelques traits saillants qui ressortent de la trajectoire des premiers membres bénévoles mais également des deux premières directions :

- la plupart a participé au mouvement de résistance pendant la Seconde Guerre mondiale ;
- l'ensemble de la ligne hiérarchique du ministère de l'Éducation nationale est représenté, en particulier son élite administrative ;

- tous font preuve de militantisme. Ils ont particulièrement investi un engagement militant important, que ce soit pour défendre les valeurs de l'Éducation nationale ou pour défendre des intérêts dans un registre politique (engagement syndicaliste et militantisme).

Les membres fondateurs de l'OVE se partagent alors entre les membres de l'administration issus de la résistance et les membres du rectorat issus de l'Éducation nationale. La majorité des fondateurs et des membres des deux premières directions s'est engagée dans le mouvement de résistance sous l'occupation. À cet égard, Y. Farges, le premier président de l'Œuvre, E. Chavant, le premier directeur régional et A. Romanet directeur de l'établissement ont tout les trois assumé des responsabilités dans les mouvements de résistance⁴¹⁵.

La fin des problèmes spécifiques de l'enfance liés à la guerre conduit l'association à se recentrer sur les aspects pédagogiques et l'appartenance à la résistance devient secondaire. En effet, durant l'année 1947-1948, alors que certains villages continuent à fonctionner mais que l'association est formellement dissoute, il germe dans l'idée des instituteurs en charge des Villages d'Enfants et responsables de l'Œuvre, de préserver « *l'innovation pédagogique* » que représentent ces expériences. Cette innovation est conceptualisée sous les noms de « *communauté d'enfants* » ou de « *république des enfants* ». Elle défend que le rôle éducatif ne se réduit pas à un rôle d'inculcation de connaissances scolaires mais doit servir l'épanouissement de l'enfant pour qu'il devienne responsable et citoyen.

Cette évolution explique que la présence des membres issus uniquement de la résistance ne perdure pas après la dissolution ; ceux-ci sont remplacés par des membres du rectorat. En effet, les postes d'administrateurs ou de directeurs sont occupés par des membres du rectorat, des membres des académies et des instituteurs dont l'influence se mesure à la fréquence et à la longueur de leurs interventions consignées dans les procès-verbaux de l'association⁴¹⁶.

Ces nouveaux administrateurs représentent l'ensemble de la ligne hiérarchique du ministère de l'Éducation nationale, avec une représentation de l'élite administrative. Les postes de responsabilité et de décision comme celui de président est repris par A. Allix, recteur de l'académie de Lyon. Les inspecteurs d'académie des départements d'Isère et du Rhône qui sont sous l'autorité administrative du recteur d'académie occupent les fonctions de trésorier et de secrétaire général de l'Œuvre et enfin des instituteurs sont détachés de l'Éducation nationale pour occuper les postes de directeurs des premiers établissements.

⁴¹⁵ Y. Farge (1898-1953) est la figure centrale et « primitive » de l'association. Il était membre du premier État-major de l'armée secrète commandée par le général Delestraint, membre du comité directeur du mouvement front national et président du Comité d'Action contre la déportation. En avril 1944, il est nommé Commissaire de la République pour la région Rhône-Alpes par le général de Gaulle. Si tous les fondateurs et les membres des deux premières directions ne connaissent pas la même carrière, tous sont impliqués à des degrés divers dans le mouvement de résistance. Par exemple, E. Chavant, premier directeur général de l'association fut « *chef civil du plateau du Vercors* » ou encore A. Romanet, directeur d'établissement est nommé « *Juste des Nations du monde* » pour avoir caché une quarantaine d'enfants juifs durant la guerre.

⁴¹⁶ Le recteur A. Allix, président de l'œuvre de 1945 à 1959 est nommé recteur de l'académie de Lyon en 1944 Docteur en géographie, c'est une figure locale de l'enseignement supérieur. L'Université de Lyon crée une chaire de géographie régionale qu'il occupe dès sa création en 1928. Il délaisse progressivement son travail de recherche pour s'investir dans le travail administratif et participe notamment au développement de l'Institut des Études Rhodaniennes. Messieurs J. Lonjaret et M. Richand sont quant à eux inspecteurs respectivement de l'académie de Lyon et de l'Isère. J. Lonjaret est extrêmement présent dans les archives de l'association et occupe la fonction de secrétaire général de l'Œuvre jusqu'en 1956.

L'évolution de la composition des conseils d'administration entre 1945 et 1959 reflète ce recentrage des fonctions de décisions autour des membres de l'Éducation nationale⁴¹⁷.

En 1945, le CA de l'association comprend 66 personnes⁴¹⁸ dont 11 dépendent directement du ministère de l'Éducation nationale. Les 55 autres personnes du CA dépendent des ministères de la santé et du ravitaillement ou sont des personnalités politiques locales.

En 1959, le CA ne comprend plus que 23 personnes⁴¹⁹ dont 8 dépendent du ministère de la Santé et occupent pour la plupart des fonctions au bureau de l'Œuvre. Le reste du CA est composé de membre du ministère de la santé et Caisses Régionales de la Sécurité sociale principale financeur des établissements.

Maintenant que nous avons montré la prédominance et la forte homogénéité sociale des membres salariés ou bénévoles de l'association qui dépendent tous du ministère de l'Éducation nationale, nous allons rendre compte des motivations communes aux membres de l'association pour acter l'engagement dans l'association. L'examen des comptes-rendus d'assemblées générales, de conseils d'administration et de bureaux donne à voir l'émergence de ce qui constitue le ciment associatif. L'examen critique de J. Lonjaret, rédigé le 14 novembre 1955, concernant l'Arrêté fixant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 novembre 1953, concentre l'essence de ce discours. Ce dernier insiste d'abord sur le fait que la législation sociale a indirectement favorisé l'émergence de centres confessionnels en « oubliant » l'Éducation nationale au sortir de la Seconde Guerre mondiale :

Encart 4 - LA DÉFENSE DU SERVICE PUBLIC À L'OVE – ARCHIVES 1969

« Nous avons le regret de constater que les services de l'Éducation Nationale ont été, en cette occasion, presque totalement ignorés par le législateur, alors même que celui-ci établit les règles qui assurent la rééducation et l'enseignement à

⁴¹⁷Nous choisissons 1945 car l'association se dissout à ce moment-là (avant de se reformer quelques mois après) et 1959 car l'organisation est suffisamment stabilisée pour que la comparaison soit significative.

⁴¹⁸Les membres de droit et fondateurs de l'association sont représentés par le Pr Gabrielle (médecin général), par le docteur Jeune (médecin des hôpitaux, directeur du service médical de l'œuvre). Les membres fondateurs sont représentés par la section du Rhône du syndicat national CGT des instituteurs. Les membres ès qualités sont le recteur d'académie de Lyon et le recteur d'académie de Grenoble. Le CA comprend également le Dr Grenot (médecin-chef des Villages d'Enfants), M. Lièvre (délégué du commissariat de la République aux question économique), les maires de Lyon, de Villeurbanne, de Tarare, de Villefranche, de Givors, de Valence, de Saint-Étienne, de Grenoble, d'Annecy, de Chambéry, de Bourg-en-Bresse, de Privas, le président de la chambre de commerce de Lyon, le président de l'entraide française, les préfets des huit départements de la région, les huit inspecteurs d'académie de la région, le directeur régional de ravitaillement, le président du comité régional de Libération, le président du Conseil général du Rhône, le délégué régional de la famille, le délégué régional de la Croix-Rouge, les huit directeurs départementaux des enfants assistés de la région, les huit directeurs départementaux du ravitaillement, les huit directeurs départementaux de l'entraide française de la région.

⁴¹⁹ Les membres de droit et fondateurs sont M. Charrière (instituteur), Mme Dubost (directrice d'école honoraire, ex-députée communiste à la libération) et M. Matagrín (instituteur). Le CA est également composé de M. Angleret (inspecteur d'académie de la Loire), M. Arnion, (inspecteur divisionnaire, directeur départemental de la population du Rhône), Dr Baujard (représentant le directeur départemental de la Santé), M. Bornarel (architecte), le Dr Broudeur, M. Champevillier (président du CA de la Caisse Régionale de Sécurité sociale), M. Dumas (directeur d'école), M. Duthel (instituteur), M. Forex, M. Fumex, Mme Gacon, M. Gontard (membre du CA de la Caisse Régionale de la Sécurité sociale), M. Leclerc (instituteur), M. Mallion (inspecteur académie de l'Isère), M. Marius, le Dr Ouillon (médecin inspecteur régional du service de santé scolaire et universitaire), le Pr Perceval, le Dr Préault, M. Rey et M. Vizoz (président de la Caisse de Sécurité sociale de Grenoble).

diverses catégories d'enfants inadaptés, et qu'il prévoit les ressources nécessaires pour fonder cet enseignement et en assurer le fonctionnement. En vertu de cette législation [...] ont été créés un nombre très considérable d'établissements médico-scolaires du type confessionnel ou commercial, mais toujours privés. » [OVE, compte-rendu du 25^{ème} anniversaire, 1969]

Selon l'inspecteur d'académie, une catégorie entière d'enfants (définie comme « les autres, [qui sont les] arriérés récupérables d'un QI de 0,65 à 0,75 » et qui représente « environ 5 à 6 % du nombre total des enfants d'un âge donné ») est ainsi exclusivement prise en charge par les établissements privés à but lucratif ou confessionnels. Cette catégorie

« fait [leur] fortune et surtout peut-être de ceux qu'anime l'esprit de lucre et qui ont choisi d'exploiter les possibilités de cette nouvelle législation pour des fins commerciales. »

Par l'intermédiaire de ces interventions, indifféremment destinées à la communication interne ou externe, se structurent des couples d'opposition entre l'OVE et ces établissements privés. L'analyse de cette logique distinctive est très instructive pour rendre compte de ce qui fonde l'engagement associatif de l'OVE. Grâce à ces discours se donne à voir ce qui représentent l'identité idéologique des membres de l'organisation. Trois oppositions structurent ces discours identitaires.

La première concerne les valeurs confessionnelles et laïques : les membres de l'OVE militent pour la création de structures laïques qui prennent en charge le secteur de l'enfance inadaptée en construction.

Encart 5 - LA DÉFENSE DE LA LAÏCITÉ À L'OVE – ARCHIVES 1969

« Mais si l'Œuvre a évolué par rapport à sa détermination initiale [...], elle est tout de même restée intacte, et ceci est très important car ceci signifie que la plupart de nos fondateurs sont encore présents à leurs postes. Et parce qu'ils ont créé l'œuvre dans certaines conditions, à une certaine époque, animés par une certaine idéologie, la personnalité de l'œuvre en est profondément marquée. Elle est à cause de cela chargée d'un certain potentiel idéologique. Ceux qui veulent y entrer doivent en être prévenus. Ils doivent savoir qu'ils y feront du bon travail à condition d'avoir accepté de prendre rang aux côtés des anciens et de vouloir avec autant de joie qu'eux, avec autant de conviction, poursuivre leur mission [...].

Comme je vous l'ai dit, l'Œuvre s'attaque au problème des enfants en difficulté. Mais comme elle n'est pas seule sur ce terrain, il est nécessaire de vous éclairer sur ce qui la différencie des autres. Le domaine des enfants en difficulté a longtemps été considéré comme intimement lié à la charité chrétienne et ceux du début de ce siècle n'auraient jamais imaginé un établissement pour enfants malades ou orphelins ou débiles sans qu'il soit géré par une communauté religieuse. L'OVE s'efforce [de participer] à cette conception par son caractère laïc. » [Boîte Rouge, 25^{ème} anniversaire, 1969]

« 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]

Le deuxième met en scène une opposition entre des structures lucratives qui cherchent à dégager du profit en prenant en charge les enfants et celles qui, à l'image de l'OVE, sont foncièrement non-lucratives.

« Le domaine des enfants en difficulté est depuis longtemps un terrain de prédilection pour marchands de soupe. L'OVE s'oppose à cette conception par son caractère non lucratif [...]. Nous ne sommes pas des établissements à but lucratif et par là même aucun de nos directeurs ne peut être animé par le désir d'effectuer des bénéfices en s'efforçant d'enfler le prix de journée. » [Boîte Rouge, 25^{ème} anniversaire, 1969]

Et enfin la troisième opposition constitue la synthèse des deux précédentes et oppose le service public au secteur privé. Les membres de l'OVE revendiquent leur appartenance au secteur public et militent pour son développement :

« Si une Adapei suit les valeurs de son association (répondre aux problèmes des parents), elle ne peut pas se permettre de [prendre en charge tous les types de handicaps]. On se rend compte que pour l'OVE [...], finalement il y a une valeur de service public. Les autres associations [ne sont] finalement [...] que des associations gestionnaires. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

De ces oppositions, apparaît la cohérence idéologique de l'association qui se définit comme une organisation laïque, non lucrative et relevant du service public. Ces trois traits se structurent dans le discours des dirigeants, du personnel administratif et des salariés autour de l'étiquette « Éducation nationale » qui unifie dans un même mouvement ces trois valeurs et qui la situe par opposition à un modèle d'organisation abstrait caractérisé par les traits opposés. Lorsque l'un de ces termes apparaît dans un compte-rendu de CA, d'AG ou de bureau, les deux autres termes associés suivent mécaniquement. Par exemple, les termes de « confessionnel » et de lucrativité sont systématiquement associés :

« [L'OVE] s'oppose aux établissements confessionnels ; elle s'oppose aux établissements commerciaux dont l'existence même entretient en nous un sentiment de profonde indignation. » [l'Œuvre présentée aux stagiaires CAEL, 1968]

Deux éléments fondent l'engagement associatif de l'OVE. D'une part, il y a la volonté de militer pour promouvoir les valeurs de service public et d'autre part de se construire comme un lieu de l'innovation pédagogique. L'homogénéité des membres-dirigeants de l'association repose sur ces éléments.

Conclusion

Pour chacune des associations, l'analyse des trajectoires de leurs membres montre une forte homogénéité et permet de comprendre au travers du récit biographique ce qui irrigue l'engagement militant. La posture des deux associations est politiquement opposée à la fois en ce qui concerne le militantisme religieux dans un cas et laïc dans l'autre, ou la volonté d'entraide familiale dans un cas et la volonté de solidarité nationale dans l'autre. De même l'image extérieure des deux associations se construit autour d'une opposition entre les notables de centre droit d'un côté et les instituteurs syndicalistes marqués à gauche de l'autre.

1.1.2. L'Adapei : l'affirmation du pouvoir des parents-dirigeants

La gouvernance de l'Adapei se caractérise par l'ethos familial des fondateurs. Le groupe de parents qui dirigent l'association met en place deux types de contrôle des parties-prenantes. Premièrement, il met sous son contrôle les parents-adhérents via l'organisation de l'entraide parentale (**section 1.1.2.1**). Deuxièmement, les parents-dirigeants étendent leur contrôle sur les établissements en optant pour une gestion directe des établissements par l'association (**section 1.2.1.2**).

1.1.2.1. La mise sous contrôle des parents-adhérents

La mise sous contrôle des parents-adhérents a lieu grâce au déploiement du « modèle » de la vocation familiale de l'action associative et peut être illustrée par trois dispositifs articulant plusieurs niveaux de proximité et de solidarité entre les familles : un dispositif d'entraide rapprochée auprès des adhérents de l'association ; un dispositif de relais d'information et de quête de nouveaux adhérents auprès de familles touchées par le handicap mental et un dispositif de recherche de fonds privés auprès des familles « ordinaires »⁴²⁰. Dans tous les cas, des « parents » parlent et agissent pour d'autres parents, qu'ils soient adhérents, parents d'enfants handicapés ou parents non touchés par le handicap.

Des services gratuits pour fédérer les adhérents

Le premier dispositif de mise sous contrôle des parents passe par la mise en place de services gratuits pour les parents-adhérents. L'association crée plusieurs types d'action : des actions de bienfaisance qui ont pour but d'aider les parents les plus démunis, des actions d'entraides qui cherchent à soulager les familles du poids de leurs enfants déficients, des actions d'animation, d'une permanence, lieu d'écoute des parents et d'information sur les démarches administratives et les établissements existants.

En 1949, l'association organise un système de services d'entraides entre particuliers pour les enfants n'ayant ni place en IME⁴²¹, ni place en jardin d'enfants. L'organisation de ces garderies est sommaire mais permet aux mamans de se décharger pour quelques heures de son enfant auprès d'autres mères. Ce dispositif d'entraide n'a pas vocation à perdurer, il est une solution temporaire pour faire face à la pénurie de solutions. Ces garderies attirent les enfants « *les plus profondément atteints* » car les rares instituts existants sélectionnent les enfants qu'ils estiment les plus rééducables.

Au cours des années 1960, les dispositifs d'entraide précédemment mis en œuvre se systématisent en se dotant de bénévoles dédiés. Les bénévoles de l'association, réunis dans la « *Commission d'action familiale* » dont les actions sont présentées systématiquement lors de chaque réunion du CA, proposent plusieurs activités pour aider les parents dont les principales sont le « *SOS dépannage* » pour les gardes d'enfant et l'organisation de colonies de vacances. Ces services ne sont pas réservés aux adhérents de l'association mais ils en sont les bénéficiaires « prioritaires », comme le rappelle le président de l'association lors d'un CA en 1972. Les services ne se limitent pas à de l'échange de connaissances sur les établissements du département, ils peuvent également permettre l'obtention d'une « place » dans l'un de ces établissements via les commissions d'admission de l'Adapei. Ces commissions, composées d'administrateurs et du directeur de l'établissement concerné, fixent un ordre de priorité d'admission des enfants inscrits sur la liste d'attente.

« J'ai été consommateur à ce moment-là, comme d'autres parents. Donc je me suis intéressé à l'association, égoïstement parlant. Ce qui m'intéressait c'est qu'en mettant ma pierre à l'association, ça me permettait de mieux comprendre le handicap et ça me permettait de favoriser mon fils. On ne va pas se raconter des histoires à dormir debout [...] Moi, je suis rentré à l'Adapei pourquoi ? Parce que j'avais un fils handicapé mental. C'était pour mon fils, ce n'était pas pour les autres. » [président M. de 1981 à 2001]

⁴²⁰ Dans le secteur du handicap, il est d'usage d'employer le terme « ordinaire » par opposition à « handicap ».

⁴²¹ IME : Institut Médico-Éducatif. Ces instituts accueillent des enfants handicapés et leur propose des prises en charge éducative, pédagogique et rééducative.

À la recherche de nouveaux parents : le travail des « délégués familiaux »

Un deuxième dispositif se formalise dans les années 1960, ne visant plus seulement cette fois les adhérents mais les adhérents potentiels, parents d'enfants handicapés mentaux. Une centaine de « délégués familiaux » sillonnent des micro-territoires (des quartiers dans les arrondissements de Lyon et des communes alentour, des zones plus vastes à l'extérieur de Lyon, dans des zones semi-rurales) en vue d'informer et d'aider les parents d'une part et de recruter des adhérents potentiels d'autre part.

« J'ai connu l'Adapei dans les semaines qui ont suivi la naissance de mon deuxième fils. Florent [était] trisomique. Deux ou trois semaines plus tard on a eu la visite d'une personne qui était déléguée familiale de l'Adapei du Rhône au Point du jour, sur Lyon 5^{ème}. Il s'avère aussi qu'il y avait un architecte dont je connaissais les enfants qui était administrateur de l'Adapei. C'est comme ça qu'on a été mis en contact avec l'Adapei. »
[M. T., membre du bureau de 1987 à 1994 puis directeur général de l'association de 1994 à 2006]

La référence aux valeurs familiales et la mise en œuvre de dispositif d'entraide permet à l'association d'augmenter rapidement le nombre de ses adhérents. La stratégie de l'Adapei est de rassembler autour de la cause parentale l'ensemble des parents d'enfants déficients. En 1950, 230 familles adhèrent à l'association, elles sont un total de 400 familles trois ans plus tard.

« [Il faut] faire de l'association un groupement nombreux et solide. Seul le nombre est puissant en France et pour qu'une action soit efficace, il faut qu'elle soit appuyée par un mouvement de masse. Un effort de propagande considérable doit donc être entrepris pour grouper une quantité considérable de parents. » [Bulletin n° 1, 1949]

« Évidemment, il y avait tout à faire. Tous mes bulletins de l'époque relatent cette intention créatrice et de rassemblement des familles. C'était essentiel. » [Perret-Gayet, président-fondateur]

La propagande en faveur de la rééducation

Un quatrième dispositif de mise sous contrôle consiste à convertir les parents aux bienfaits des techniques rééducatives pour prendre en charge les enfants déficients mentaux. Cette mise sous contrôle cognitive cherche à faire des parents de « bons utilisateurs » des centres. Les AG et les réunions organisées par l'association au cours des années 1950 sont les lieux où se déploie cette propagande rééducative. Dès sa naissance en 1948, l'association promeut le modèle rééducatif auprès des parents d'enfants déficients. L'ensemble des actions associatives autour du modèle rééducatif impose une conception de la prise en charge en institution comme le prolongement de la vie familiale. Ce modèle rééducatif repose sur la coordination du travail entre les équipes médicales, paramédicales et éducatives. Sa diffusion a lieu au travers des interventions de personnes qualifiées en AG, de rubriques médicales que l'on trouve dans chaque bulletin de l'association et dans des « causeries » permettant à un expert d'approfondir une question posant problème aux parents.

Dans la rubrique du bulletin de l'association intitulée « *le médecin et vous* », l'association définit ainsi le rôle et les outils utilisés par chacun des professionnels avec lesquels les enfants sont susceptibles d'être en contact. Au centre de cette kyrielle de professionnels se trouve le « *neuropsychiatre d'enfants* ».

[Le neuropsychiatre d'enfant sait] « évaluer une intelligence dans son développement et dans ses aptitudes, [il dispose] de moyens qui visent à déterminer les motifs profonds d'un trouble du caractère, d'autres qui

établissent si les mécanismes du cerveau et des nerfs sont en ordre de marche [...]. Les traitements qu'il utilise sont aussi bien l'électricité, les extraits de glandes, les conversations en tête-à-tête avec l'enfant, ou les jeux de marionnettes ou les modelages auxquels on les convie. » [Bulletin 1953]

La condition d'efficacité de ces nouvelles techniques de prises en charge est favorisée par la cohérence et la qualité des relations entre professionnels tels que :

« l'électrologue, l'ophtalmologiste, l'otorhino ou l'orthopédiste, les instituteurs spécialisés, les psychologues scolaires, le rééducateur de langage, les professeurs de gymnastique médiale. » [Bulletin 1953]

Pour que le déploiement de ce modèle rééducatif soit total, l'association cherche à convaincre les parents d'adhérer à ce modèle rééducatif.

« On peut dire qu'au cours de l'année qui vient de s'écouler, l'Alpéri a réalisé le but essentiel de son activité exprimé dans ses statuts : grouper les parents d'enfants inadaptés en leur apportant aide et soutien moral, en les informant des possibilités de réadaptation de leurs enfants pour assurer la rééducation des enfants. » [Bulletin, 1952]

« [Nous insistons] sur le fait que les familles des enfants retardés doivent participer activement à la rééducation de leurs enfants en collaboration avec les techniciens. Nos familles en effet sont parfaitement dignes de participer à cette tâche et ce serait une erreur que de vouloir confier exclusivement à la technique pure la « normalisation » des enfants inadaptés. » [Bulletin 1953]

L'encadrement des types de relations que les parents doivent entretenir avec les professionnels dessine peu à peu la figure du « bon » utilisateur d'institut ou du « bon » parent, défini par sa capacité à intérioriser la valeur du travail de l'expert :

Encart 6 - EXTRAIT DU BULLETIN DE 1953 DE L'ADAPEI : TEXTE SUR L'IMPORTANCE DES CONSEILS DES MÉDECINS

« Obstacles familiaux, venons-nous de dire. Malheureusement oui, et c'est ici que je demande leur indulgence et leur compréhension aux parents frappés dans « la chair de leur chair », car il faut qu'ils admettent que souvent ce neuropsychiatre sur qui ils fondent tant d'espoir, trouve en eux non une aide, mais un obstacle. Tout le monde pense ici aux grosses choses, celles qui crèvent les yeux : les parents ivrognes ou malades par leur faute, les débauchés, etc. Alors évidemment la médecine ne peut que faire le bilan et conclure que la seule solution est de sortir l'enfant de sa famille. Mais combien d'autres fois où l'on se trouve devant un milieu familial non seulement normal, mais apparemment très disposé à accueillir les suggestions du médecin. Et pourtant ! Il y a d'abord les parents qui ne se rendent pas compte et qui n'admettent pas ce qui leur est dit, sortant de la consultation bien décidés à ne rien faire de ce qui leur est conseillé. D'autres qui refusent le diagnostic et un traitement et vont ailleurs. C'est alors un circuit que nous connaissons bien, qui les mènent de spécialistes en spécialistes, puis en non spécialistes, puis presque inmanquablement en rebouteux et charlatans. D'autres ont accepté les paroles du docteur et sont décidés à lui faire confiance s'aperçoivent que cela ne va pas vite, alors ils se découragent ou ils s'impatientent. Ils veulent qu'on apprenne à lire et à écrire à un enfant dont l'intelligence reste encore celle d'un petit de trois ans. Ils arrêtent le traitement qui n'a pas fait totalement disparaître des crises d'épilepsies, etc. Dites-moi donc alors ce que vaut l'action du docteur dans ces conditions, et que vaut-elle aussi lorsque les parents cachent par honte personnelle ou pitié familiale des maladies ou des tares dont la connaissance serait indispensable ? » [Bulletin 1953]

La promotion du modèle rééducatif comme une réponse à la détresse parentale contribue grandement à légitimer l'établissement pour personnes handicapées comme la solution institutionnelle au problème de l'inadaptation.

1.1.2.2. La mise sous contrôle des établissements

En 1963, le président-fondateur est mis en minorité par un groupe de parents-administrateurs et l'association choisit de garder en gestion un établissement qu'elle a participé à créer alors que jusqu'ici elle en déléguait la gestion à des « associations-sœurs ».

De 1948 à 1963, l'Adapei participe activement à la création d'autres associations parentales dans les départements adjacents à celui du Rhône mais également à la création d'établissements dans ce département. Entre ces deux années, l'association participe à créer six établissements dont la responsabilité est laissée à des associations partenaires qui assument la gestion.

Pendant les 15 premières années, la préoccupation de l'association se tourne vers la gestion de ce que l'on peut appeler « la communauté de souffrance parentale ».

La décision de 1963 de passer de promoteur à gestionnaire d'établissements ne constitue pas une rupture comme le présentent les personnes interrogées mais permet de renforcer le contrôle parental sur les établissements. Cette mise sous contrôle cherche à faire fonctionner les établissements comme une communauté familiale. Pour les parents-dirigeants, l'ethos parental doit encadrer le modèle rééducatif porté par les professionnels. Ce tournant gestionnaire est le fruit d'une divergence entre le président-fondateur Perret-Gayet et un groupe de parents-administrateurs.

« J'ai démissionné quand j'ai été mis en minorité lors d'un CA, en voulant gérer « Le Bouquet » [premier établissement de l'association]. J'ai dit bon, [devenir une] association-gestionnaire, très peu pour moi. Au revoir et merci. Il y avait de nouveaux parents et un certain climat d'opposition depuis un an. Je sentais que ça tournait mal. Et j'en avais marre aussi au bout de 15 ans. » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Fidèle à son idéal d'association non-gestionnaire, M. Perret-Gayet démissionne du bureau. L'entrée en gestion de l'association est symptomatique de l'élargissement du pouvoir parental.

Après le départ du président Perret-Gayet, le CA crée des instances de contrôle des établissements placés sous l'autorité directe des parents. Ces « conseils de maison » ou « conseils de gestion » témoignent de la volonté explicite des parents-adhérents de l'association de contrôler le fonctionnement des établissements. Placés dans chaque établissement, les conseils de gestion se composent de quatre à cinq personnes (le directeur de l'établissement, des parents, souvent le psychiatre qui intervient dans l'établissement) et sont présidés par l'un des parents des enfants accueillis dans l'établissement, adhérent de l'association. Le conseil de gestion est le lieu où peuvent s'exprimer et le plus souvent se régler les tensions et conflits avec le personnel éducatif. Jusqu'au milieu des années 1970, le CA prend clairement le parti des parents sur celui des professionnels, comme l'illustre l'épisode ci-dessous :

« Un conflit a éclaté entre les parents du conseil de gestion d'un IME [L'Oiseau Blanc, à Décines] et l'assistante sociale de l'établissement qui refuse de leur transmettre des informations sur les familles qu'elle a visitées, au nom du « secret professionnel ». Devant cette situation, une large discussion s'instaure, d'où 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. » [CA du 24 mars 1969]

Ces comités de gestion sont chargés d'une part de veiller sur les admissions dans les centres et de favoriser les enfants des parents-adhérents ; d'autre part ils sont garants de l'atmosphère familiale qui doit régner dans les établissements. La « *bonne prise en charge* » est celle qui reproduit les gestes des parents (accompagnement à l'hygiène, à l'alimentation et aux tâches quotidiennes).

Les commentaires des administrateurs chargés des instances de contrôle des établissements, de retour des visites des centres gérés par l'Adapei témoignent de l'attachement à ces qualités « parentales » : ils évoquent par exemple une « *ambiance familiale* » et rappellent « *qu'il faut que les pensionnaires participent aux tâches ménagères le week-end pour garder l'ambiance familiale* » [CA décembre 1971].

Même si les fondements et la pertinence de cette méthode sont discutés dans le cadre des échanges avec le psychiatre, la demande des parents porte bien, à cette époque, sur des modes de prise en charge qui leur accordent une place prédominante, notamment dans le contact physique avec leur enfant. Les parents attendent finalement du personnel, principalement féminin et peu formé, qu'il exerce essentiellement des tâches d'entretien corporel et d'accompagnement aux gestes de la vie quotidienne. Cette définition en creux d'une fonction « parentale » déléguée à des professionnels demeure implicite et n'est pas discutée dans les instances de l'association.

« On était vraiment traités comme le petit personnel. Pour les parents, c'est tellement douloureux d'avoir à faire appel à autrui pour s'occuper de leur enfant, c'est déjà difficile de confier son gosse à un instit dans le monde ordinaire [...]. Donc moi c'est à la fois le travail personnel, théorique aussi que j'ai pu faire qui m'a fait comprendre que [les] parents ne pourraient jamais renoncer au fait que les professionnels devaient être éventuellement les grands frères ou les grandes sœurs des enfants. Mais [les éducateurs] ne pouvaient pas faire autorité... » [Mme V., chef de service (1974-1997) et directrice d'établissement de l'Adapei (1997-2008)]

Afin d'asseoir la légitimité de ce contrôle parental, l'association organise un ensemble de manifestations pour que les parents acquièrent une expertise bénévole sur les aspects techniques de la rééducation.

Ces manifestations visent à approfondir la connaissance de l'origine et des conséquences des déficiences. On peut citer d'une part les colloques organisés par l'Union Nationale des Associations des Parents et Amis de l'Enfance Inadaptée (UNAPEI) où des groupes de parents-administrateurs préparent un petit dossier sur une thématique (la sexualité des enfants handicapés, le travail des personnes handicapés) qu'ils présentent en atelier lors de journées nationales. Ou d'autre part, les petits « topos » du Dr Kohler, praticien reconnu sur la déficience mentale et membre du CA de l'association, présentés lors des assemblées générales.

La connaissance que les parents ont du handicap de leur enfant, à la fois par leur expérience personnelle et par les savoirs diffusés par les médecins, leur confère une légitimité et une autorité morale forte sur les professionnels des établissements, en particulier le personnel éducatif. Cette conception parentale de la rééducation est en conformité avec les pratiques rééducatives actées lors de la mise en place des ARSEA, et est structurante pour comprendre les décisions gestionnaires de l'Adapei.

Le tournant gestionnaire constitue une mise en conformité de l'Adapei du Rhône avec les autres associations parentales de France qui se sont toutes construites sur le modèle de l'association-gestionnaire. Cependant, ce principe de mise en conformité mimétique ne peut être analysé comme un processus impersonnel qui dénature la spécificité associative. En effet, l'analyse historique montre que la volonté de gérer les établissements est un choix délibéré des

parents-bénévoles afin d'imposer le pouvoir parental sur les professionnels des établissements.

1.1.3. L'OVE : le contrôle des établissements par l'Éducation nationale

Contrairement à l'Adapei, l'OVE n'a pas pour vocation de concevoir les établissements comme le prolongement de la vie familiale. L'OVE milite explicitement pour un modèle éducatif alternatif à celui de la rééducation promu dans les établissements de l'Adapei. L'emprise de l'Éducation nationale sur les établissements articule deux dimensions. La première est un contrôle cognitif concernant les prises en charge des enfants (**section 1.1.3.1**). La seconde consiste au contrôle du déploiement de ces prises en charge par des couples d'instituteurs (**section 1.1.3.2**).

1.1.3.1. Le « projet pédagogique total » : un contrôle cognitif des prises en charge

L'OVE se revendique comme un contre-modèle au modèle du contrôle parental déployé à l'Adapei. Le modèle éducatif de l'OVE se conçoit comme une substitution aux défaillances familiales. Au modèle de la rééducation s'oppose ce nous avons nommé « un *projet pédagogique total* »⁴²². Le contenu de ce projet pédagogique est de faire de l'instituteur, le professionnel en charge de gérer tous les temps de la vie sociale des enfants afin de constituer une famille de substitution. Le nom donné à cette famille de substitution est la « *communauté éducative* » ou dans le cadre de l'OVE le « *village d'enfants* ».

Conformément à son objectif affiché de contribuer, par l'exemple, à créer un grand service public de l'enfance inadaptée construit sur le modèle de l'Éducation nationale et s'appuyant sur la compétence d'instituteurs spécialisés, l'OVE décide de créer des établissements pour les enfants malades. À partir de la fin des années 1940, l'OVE crée dans des zones de moyenne et de haute montagne des aériums et des sanatoriums spécialisés dans la prise en charge des enfants tuberculeux. C'est sur ce nouveau public d'enfant que prend corps la conception du « *projet pédagogique total* » qui se compose de deux dimensions : un pilier hygiéniste et un pilier pédagogique, dont la mise en œuvre repose sur la figure du couple d'instituteurs.

Le caractère total du projet des membres de l'OVE repose également sur une conception hygiéniste de la prise en charge qui rationalise tous les temps de vie de l'enfant/élève. À la création de l'OVE, la collaboration entre hygiénistes et pédagogues s'affirme ; celle-ci passe précisément par ce qui unit les deux corps de métier, à savoir la volonté de prendre complètement en charge les « enfants inadaptés ».

L'influence hygiéniste se mesure au nombre de règles qui touchent à toutes les facettes de la vie des élèves, de l'organisation de la classe à la façon de manger, en passant par la manière de faire du sport. À la suite d'un colloque sur les Villages d'Enfants⁴²³, le professeur Aujaleu, directeur de l'hygiène sociale au ministère de la Santé publique et de la Population, rédige un compte-rendu qui contient de longues digressions sur le rôle de l'alimentation dans les maisons d'enfants. Les repas ont ainsi « *un rôle éducatif* » et doivent être organisés selon des règles strictes, précises et planifiées :

⁴²² Le terme de « projet pédagogique total » est une référence au concept « d'institutions totales » développé par E. Goffman dans ses analyses sociologiques sur les asiles. Ce dernier considère que la particularité d'institutions ultra-fermées comme les asiles ou les prisons est l'organisation par l'institution de l'ensemble de la vie sociale de leurs résidents. La liberté individuelle des résidents ne peut s'exprimer que lors de micro-situations comme des pauses ou des promenades.

⁴²³ Ce colloque s'est tenu du 27 juin au 7 juillet 1951 à Megève dans un établissement de l'OVE.

Encart 7 - LE RÔLE ÉDUCATIF DES REPAS À L'OVE - 1951

« La collectivité d'enfants doit être fractionnée en groupes de 30 à 40 enfants environ par salle à manger [...]. Dans chaque salle à manger, les enfants doivent être répartis par petites tables de 6 de préférence. La table ronde ou rectangulaire (1,20 x 0,80 x 0,72) doit être pourvue d'un revêtement (toile cirée par exemple) de couleur claire et gaie, en harmonie avec la salle à manger. Les assiettes, décorées ou colorées, seront en faïence, en porcelaine ou en matière plastique et le reste du couvert [sera] conçu sur le même aspect familial [...]. Le repas, pris dans ce cadre, doit être utilisé pour poursuivre et compléter l'éducation familiale et sociale de l'enfant. »

[compte-rendu du professeur A., colloque sur les maisons et villages d'enfants, 27 juin-7 juillet 1951]

L'imbrication des projets pédagogiques et hygiénistes est encore plus visible dans le compte-rendu de la semaine d'étude organisée par l'association⁴²⁴ et rédigé par M. Boulogne, le directeur régional de l'Œuvre. Après avoir rappelé la période de création de l'association, M. Boulogne rédige les rapports des commissions « alimentation » et « Air-Mouvement ». Lors de la présentation de l'activité des Villages, il insiste particulièrement sur les enjeux médicaux :

Encart 8 - LES PRINCIPES HYGIÉNISTES À L'OVE - 1947

« Sur le plan somatique [...], je tiens à souligner l'importance de la visite médicale [...].

1) Les siestes : suivant indication médicale, les siestes sont organisées le plus possible en plein air, le matin et l'après-midi [...].

2) Les cures digestives : après avis du docteur [...].

3) Les cures respiratoires : il ne suffit pas de placer l'enfant dans un bon milieu aérien ; il faut que l'air pénètre dans les poitrines. Or, à l'examen médical, on constate des poitrines étroites et inertes, des nez obstrués ou fonctionnant mal. Suivant les instructions du docteur S., nous avons pratiqué la gymnastique respiratoire. Nous avons constaté des augmentations de périmètre et de volume thoracique. Nous avons constaté aussi que l'enfant, délivré de ses difficultés respiratoires, s'éveillait, que son regard s'éclairait [...].

4) Les cures gymniques : comme pour les déficiences respiratoires, le docteur relève un grand nombre de malformations physiques. Il convient donc de donner à nos enfants une attitude correcte. »

[compte-rendu la semaine d'étude de Dieulefit, 3 au 10 août 1947]

Le rapport de la commission « alimentation » reprend et développe cette conception hygiéniste de l'éducation. Les menus doivent ainsi être « composés rationnellement » : « il s'agit de ménager deux points essentiels : la variété et la diversité ; la quantité calorifique à obtenir ». La liste complète des quantités de protéïdes [sic], de lipides et d'eau est précisément détaillée⁴²⁵ ainsi que les procédures de contrôle de la croissance des enfants.

⁴²⁴ Cette semaine d'étude a eu lieu à Dieulefit dans un établissement de l'OVE du 3 au 10 août 1947.

⁴²⁵ Le nombre de calories qu'un enfant doit recevoir est précisé en fonction de son âge (par exemple : « à l'enfant de trois ans à neuf ans, doivent être fournies 1000 à 1700 calories »). Il faut par exemple qu'un enfant reçoive 2 grammes de « protéïdes » par jour et « par kilogramme de poids ». De plus les équivalents calorifiques de chaque aliment sont précisés (par exemple : 100 grammes de pain blanc fournissent 250 calories).

De la même façon, le rapport de la commission « Air-Mouvement » développe des recommandations concernant la bonne santé de l'enfant :

« Nous partons donc sur des bases solides. Ce sont des savants, hygiénistes, médecins, psychologues, qui nous disent d'une façon précise ce qu'il faut pour former un être humain. »

Il s'agit ainsi d'apprendre aux enfants à respirer ; les instituteurs doivent porter une attention particulière « à la propreté des nez [...], à l'apprentissage d'une respiration nasale rationnelle et à la respiration thoracique ». L'inspiration hygiéniste de ces propos est clairement explicitée lorsque l'auteur explique que :

« Le tronc humain peut très exactement se comparer à une machine. Qu'une tuyauterie soit en partie ou totalement obstruée, qu'une pièce s'use ou se déplace, qu'un ressort se distende, qu'un défaut d'allumage se produise, alors la machine a des ratés. Elle marchera peut-être, mais pas à la satisfaction de son conducteur. »

[compte-rendu la semaine d'étude de Dieulefit, 3 au 10 août 1947]

Les membres fondateurs de l'OVE, ses cadres dirigeants et ses salariés affirment ainsi la spécificité de leur organisation vis-à-vis des associations concurrentes en développant un modèle alternatif structuré autour des hypothèses hygiénistes qui instituent une prise en charge complète et totale de l'enfant.

La seconde dimension de ce « projet pédagogique total » est spécifiquement pédagogique. Tout d'abord, les salariés de l'OVE mettent en œuvre des principes pédagogiques forts à l'intérieur de leur établissement. Les fondements traditionnels de la pédagogie en cours jusqu'au milieu des années 1920 reposent sur l'idée d'une « ascension de l'élève guidé par le maître », et sur la volonté de présenter aux élèves « ce qu'il y a de plus accompli dans une culture » et sur « la grandeur des enseignants traditionnels »⁴²⁶.

Ces principes évoluent fortement au sortir de la Seconde Guerre mondiale ; les théories de la pédagogie active commencent à se diffuser et deviennent rapidement dominantes. Au milieu des années 1960, la pédagogie active est devenue la nouvelle *doxa*. Fondamentalement, cette méthode met en question l'enseignement unilatéral maître/élève et tente d'équilibrer la relation en impliquant les participants dans des situations tirées de la réalité pour qu'ils puissent appliquer leurs compétences et les faire évoluer au cours de la formation.

La mise en œuvre doit donc être basée sur des situations pédagogiques proches de la réalité pour concrétiser les concepts abordés ; elle doit permettre une transposition facile à la réalité quotidienne envisagée ; les modules de formation doivent avoir du sens pour les participants pour qu'ils puissent s'approprier l'enseignement et mieux mémoriser son contenu. Les cadres dirigeants de l'OVE mettent directement en œuvre cette conception de la pédagogie :

Encart 9 - LA CONCEPTION PÉDAGOGIQUE DE L'OVE – RAPPORT MORAL 1957

« Notre commission médico-pédagogique a étudié une nouvelle fois l'orientation à donner à l'établissement de Taron [...]. Il ressort que la spécialisation actuelle du centre professionnel est valable et qu'elle doit être, non seulement maintenue, mais développée. Cet établissement fonctionnait jusqu'ici avec une section primaire de quatre classes et une section professionnelle portant sur deux années. Cette section professionnelle assurait :

⁴²⁶ Jacques Testanière, "Review de Pédagogie progressiste. Éducation traditionnelle et éducation nouvelle," *Revue Française de Sociologie*, 1971, vol. 13, n° 2.

a/ une formation plâtrerie - peinture pour une certaine catégorie d'enfants ;
b/ une formation agricole pour les enfants qui, par goût ou pour des raisons d'ordre médical, ne pouvaient pas suivre la section de plâtrerie - peinture.
Des résultats obtenus par la section plâtrerie -peinture, il ressort que les enfants qui l'ont suivie pourront être placés rapidement à leur sortie de l'établissement. Il en est de même pour les enfants qui suivent les cours de formation agricole, comme le démontre l'accueil que leur réservent les agriculteurs de la région qui les reçoivent en stage. En conséquence, la commission a proposé et le bureau a accepté de réduire progressivement la section primaire au profit de la section professionnelle.
Au 1^{er} septembre prochain, nous organiserons le centre de la façon suivante : trois classes professionnelles et trois classes primaires. En septembre 1958, l'établissement prendra sa forme définitive avec quatre classes professionnelles et deux classes primaires, étant entendu que ces classes primaires préparatoires à la section professionnelle ne recevront plus que des enfants de 12 à 14 ans. »
[rapport moral de 1957]

En ce sens, les enseignants de l'OVE suivent l'évolution pédagogique qui se joue au sein de l'Éducation nationale au sortir de la guerre. Mais ceux-ci vont également mettre en œuvre des principes de pédagogie nouvelle promut par C. Freinet⁴²⁷, ce qui à l'époque est novateur même au sein même de l'Éducation nationale. Une partie importante des salariés de l'OVE s'en réclame directement :

« L'organisation pédagogique du nouveau centre est également nouvelle. Elle s'écarte des méthodes traditionnelles et est inspirée directement du discours de M. le ministre et des tendances révélées par les rapports contenus dans le hors-série paru le 16 novembre dernier. »
[lettre de M. Lonjaret, inspecteur d'académie, au ministre de l'Éducation nationale datée du 21.12.1944]

Les méthodes éducatives du projet pédagogique total sont un contre-modèle à la logique rééducative dominante promu par le ministère de la Santé et déployé à l'Adapei. Ces dernières permettent d'assurer un contrôle cognitif des établissements congruent avec les valeurs de l'Éducation nationale.

1.1.3.2. La mise sous contrôle des établissements par les instituteurs

La dimension cognitive du projet pédagogique total ne peut assurer à elle seule la mise sous contrôle des établissements par l'Éducation nationale. Pour mettre en œuvre le « *projet pédagogique total* » dans les établissements, l'OVE s'appuie sur des couples d'instituteurs qui sont détachés par l'inspection académique à l'association. Ils prennent en charge la direction des établissements et doivent s'assurer du bon déploiement du projet.

⁴²⁷ C. Freinet est l'un des plus illustres représentants de la pédagogie nouvelle qui repose sur deux principes : considérer l'enfant comme une personne active et la mise en collectivité du travail à travers la coopérative. Les journées d'études de Dieulefit montrent ainsi que les instituteurs des Villages d'Enfants mettent directement en œuvre ces deux principes. Dans les comptes-rendus de ces journées sont ainsi mis en avant dès 1947 « le choix de petits groupes d'enfants (au maximum 30) pour favoriser les relations affectives et l'amélioration de leur état somatique », choix qui repose sur le second principe pédagogique que nous avons mis en lumière précédemment. La « mobilisation du jeu, le respect du rythme de l'enfant », qui correspondent au premier principe et qui sont rangés sous la dénomination « d'éducation nouvelle », sont également préconisés.

Ces couples d'instituteurs font office de parents de substitution vis-à-vis des enfants dont ils ont la charge. De fait, le travail de ces couples mélange vie professionnelle et vie privée et s'inscrit dans un modèle de la « *vocation* »⁴²⁸

Encart 10 - DESCRIPTION DU RÔLE DES COUPLES D'INSTITUTEURS-DIRECTEURS À L'OVE- 1968

« Nous avons placé à la direction de nos maisons un ménage d'instituteurs qui pour un temps pouvaient aux yeux de l'enfant représenter le père et la mère [...]. Il faudra donc un cadre rassurant, stable, protecteur, où rien ne viendra perturber [l'enfant]. Et dans ce cadre deux personnages ont un rôle primordial : l'instituteur et l'éducatrice qui donnent à la fois protection et amour, autorité et discipline, contrainte et liberté. » [Œuvre présentée aux stagiaires CAEI, 1968]

Les archives insistent beaucoup plus sur le travail de la femme institutrice que sur celui de son compagnon. Dans l'optique de maternage des enfants prônée par l'association, le rôle de la femme institutrice « qui gère la maison » est très précisément décrit. Ce rôle comporte un double aspect administratif et moral. Du côté administratif, la femme se voit confier « la responsabilité des choses qui se trouvent dans les centres ». Elle est également « économiste, elle travaille comme une bonne mère de famille » ; elle dirige le personnel (« rôle souvent difficile ») ; elle doit « se sentir responsable de la santé des enfants (menus, tenues vestimentaires, trousseau, maladies) »⁴²⁹ Du côté moral, le chef de centre « veut assurer le bonheur, [doit] imposer des habitudes d'ordre et de discipline, [doit] guider et développer [le] goût [des enfants pris en charge]⁴³⁰ ». La tâche morale du couple d'instituteurs et plus particulièrement de la femme, censée mettre disposition « ses compétences de mère de famille »⁴³¹ est ainsi mise en avant :

Encart 11 - LE RÔLE DE CHEF DE CENTRE À L'OVE - 1946

« Le chef de centre devait être généralement une institutrice, femme d'un instituteur et son rôle, tout à fait nouveau, était désigné par le titre de « mère de famille ». Le rôle de chef de centre exige beaucoup d'amour envers les enfants [...]. Si le chef de centre pense à leur bien-être et à leur bonheur avant tout, il est sûr de bien remplir la tâche qui lui a été confiée. » [le rôle du chef de centre au VE ; exposé daté du 5 avril 1946, par M^{me} R., institutrice à Megève]

La division sexuelle du travail à l'intérieur des centres est ainsi explicite. À l'institutrice déchargée de sa classe sont dévolues la prise en charge de l'aspect moral et la fonction d'aimer les enfants d'une part, la bonne gestion des affaires courantes de la maison d'autre part ; à l'instituteur revient la mission d'assurer l'instruction des enfants.

Encart 12 - LA FIGURE MATERNELLE DU CHEF DE CENTRE À L'OVE - 1945

« La maison familiale sera à la charge d'un ménage d'instituteurs judicieusement choisi par les soins de l'inspecteur d'académie du département intéressé. L'institutrice déchargée de classe, « chef de centre », sera la mère de cette nombreuse famille et veillera à la bonne marche de la maison ainsi qu'à sa tenue morale. Elle devra entourer de sollicitudes les enfants confiés à sa charge,

⁴²⁸ Pour un approfondissement de la notion de « vocation professionnelle » se référer au chapitre 6 de livre de C. Hughes portant sur cette question Charles Everett Hughes, *Le regard sociologique : essais choisis, op. cit.*

⁴²⁹ Cf. Archives de l'OVE : Le rôle du chef de centre au Village d'Enfants ; Exposé daté du 5 avril 1946, par Mme Rougerie, institutrice à Megève.

⁴³⁰ Cf. Archives de l'OVE : *idem* ; Exposé daté du 5 avril 1946, par Mme Rougerie, institutrice à Megève.

⁴³¹ Cf. Archives de l'OVE : Rapport de visite de Roybon, 21 novembre 1951

particulièrement au moment du lever, des visites médicales, des repas, des couchers. Elle veillera tout spécialement à la propreté et à la santé des enfants ainsi qu'à leur bonne éducation [...]. La mère de famille formera le caractère et le sens moral des enfants, au cours des mille incidents de la journée [...]. L'institutrice sera chargée du travail scolaire [...]. Il surveillera le travail à la maison et d'une manière générale assumera la charge de l'instruction dans le cadre des programmes scolaires.» [extrait du règlement intérieur suivi pendant l'année 1945 à l'OVE]

Les maisons d'enfants fonctionnent sur une structure commune où les couples qui les dirigent sont interchangeables d'un établissement à un autre ; le temps de travail et le temps libre des enfants sont volontairement mélangés. Les usagers des centres sont simultanément des enfants et des élèves. De plus, s'il existe bien une division sexuelle du travail à l'intérieur du couple, les archives et les acteurs insistent d'abord et avant tout sur le « noyau familial » qu'est censé représenter ce couple.

L'élément décisif n'est pas tant la différenciation sexuelle que l'image unie d'une cellule familiale renvoyée par le couple d'instituteurs. L'engagement militant des membres de l'OVE se démarque de la « *communauté de souffrance* » de l'Adapei pour promouvoir un contre-modèle s'appuyant sur la compétence professionnelle, la laïcité et le service public.

L'engagement de l'OVE dans le champ de l'enfance inadaptée n'est pas la conséquence d'un lien particulier à un type de déficience mais l'accomplissement d'une volonté pédagogique portée par des instituteurs. En cela, elle permet à l'Œuvre de faire constamment évoluer les publics auxquels elle s'adresse : des enfants victimes de la guerre, des enfants malades (tuberculeux), les enfants déficients mentaux légers, des enfants sourds...

Les centres de l'OVE, explicitement dédié à la lutte en faveur de l'enfance inadaptée, sont ainsi des outils au service du ministère de l'Éducation nationale pour militer pour la construction d'un service public. Les membres dirigeants de l'association contrôlent directement et indirectement le travail des instituteurs dans les établissements. D'une part, parce qu'étant membres du rectorat ils sont leurs supérieurs hiérarchiques et d'autre part parce qu'ils partagent une même conception du projet pédagogique total.

Conclusion

Nos deux études de cas ont des positionnements politiques diamétralement opposés aussi bien en ce qui concerne la motivation de leurs membres ou leurs conceptions de la prise en charge. L'Adapei du Rhône développe une vision paternaliste et chrétienne de l'entraide conforme à celle des ARSEA⁴³² alors dominantes. L'OVE défend une position laïque et républicaine conforme aux valeurs de l'Éducation nationale alors marginalisée.

Les valeurs de chacune des associations proposent deux conceptions opposées de la prise en charge en établissement qui recourent les luttes entre ministères. Le ministère de la Santé défend une logique de la rééducation dont l'éducateur spécialisé est la cheville ouvrière alors que le ministère de l'Éducation nationale s'inscrit dans une logique de l'instruction et considère que la compétence pédagogique est le monopole des instituteurs. Au niveau de nos deux études de cas, l'Adapei défend que la vie en établissement doit être le prolongement de la vie familiale ; *a contrario* l'OVE considère que l'établissement doit se substituer aux défaillances de la famille.

⁴³² Les ARSEA sont les Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence dont nous avons parlé dans l'introduction. Ces associations sont simultanément des opérateurs gestionnaires d'établissements mais également chargées de réguler l'ouverture des premiers établissements.

1.2. La construction et la mise sous contrôle des territoires d'intervention associatifs

La mise sous contrôle cognitive dépasse le simple contrôle des établissements ; elle détermine également le partage des territoires d'intervention de chacune des associations. La construction de ces territoires d'intervention recoupe des territoires géographiques, des types de déficiences et dépend explicitement du positionnement politique des associations.

Ces derniers sont rendus possibles car les instances politiques (président et CA) dominent les associations et définissent la stratégie concernant la construction des établissements. Cette section montrera en quoi les aspects cognitifs décrits précédemment façonnent les partages des territoires associatifs du secteur du handicap.

Dans un premier temps, nous montrerons que le partage des territoires d'intervention est sous le contrôle des instances bénévoles des associations (**section 1.2.1**). Dans un second, temps nous verrons que ces partages sont préservés par des ententes entre associations. (**section 1.2.2**).

1.2.1. Les projets associatifs producteurs des partages de territoires associatifs

Les offres d'équipement sont relativement exclusives les unes des autres, de manière à ce qu'aucune association (en tout cas aucune grande association) ne pénètre sur le territoire réservé d'une autre. L'opposition politique entre l'OVE et l'Adapei est à cet égard une très bonne illustration de la construction des configurations d'interventions du secteur comme le souligne l'ancien directeur général de l'OVE :

« Il y a la débilité légère et la débilité profonde. La débilité moyenne, à l'époque, c'est un QI de 50 à 70. C'est ceux-là qu'on prend. Les Adapei normalement prennent en dessous [...]. Donc le partage était clair. Les débilés moyens, c'étaient ceux qui ne pouvaient accéder à l'enseignement par les méthodes non exclusivement pédagogiques, je crois que c'était le terme. Quand il fallait adjoindre à la pédagogie d'autres techniques [...]. D'ailleurs il n'y avait pas d'instituteurs dans les Adapei. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Ainsi, l'OVE intègre dans ses établissements les enfants sur lesquels une action pédagogique est possible, laissant aux Adapei et autres associations parentales la prise en charge « des arriérés » ou des enfants « *débilés profonds* » pour reprendre les terminologies des années 1960.

L'Adapei, dont le projet est de produire des solutions d'accueil pour les parents, s'oriente exclusivement vers la prise en charge d'enfants déficients mentaux lourds ou moyens tandis que l'OVE prend en charge à partir des années 1950 les enfants légèrement déficients mentaux exclus des classes scolaires ordinaires.

Même si les catégories de déficience intellectuelles sont parfois flottantes⁴³³, elles constituent des repères cognitifs minimaux pour les acteurs du secteur. Si la délimitation des territoires d'intervention de chaque association est naturalisée dans les discours et présentée sous le

⁴³³ Pour une description de la construction des catégories médicales nommant la déficience intellectuelle, on peut se référer au premier chapitre du livre de Zafiropoulos ; on peut également citer l'article de Zafiropoulos et Pinell qui rend compte de l'impact qu'a eu l'obligation scolaire sur la construction de la notion de débilité légère. Markos Zafiropoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine*, op. cit. ; Patrice Pinell and Markos Zafiropoulos, "La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile," op. cit.

sceau de l'évidence, l'appariement entre la demande et l'offre de prise en charge est le fruit du travail des bénévoles de l'association. Dans cette période chacune des associations met en œuvre, sous l'impulsion des instances bénévoles, des stratégies de « captation »⁴³⁴ des usagers.

Pour l'Adapei, il s'agit d'une stratégie de « captation » directe des familles et pour l'OVE une stratégie indirecte de captation des enfants via l'enrôlement de « prescripteurs »⁴³⁵.

1.2.1.1. L'Adapei : la stratégie de « captation » des parents

La stratégie de « captation » des parents de l'Adapei passe premièrement par un travail de redéfinition des catégories utilisées pour qualifier le handicap des enfants.

Les membres de l'association font le constat que les parents des enfants atteints de pathologies légères n'adhèrent pas à l'association, dont la population est principalement centrée autour de la figure du parent d'enfants atteints de pathologies lourdes qu'aucun institut ne peut accueillir. Les parents d'enfants plus « légèrement » handicapés refusent l'amalgame entre les déficiences de leurs enfants et celles des enfants aux pathologies plus lourdes. Surtout, ces parents se détournent de l'Adapei pour chercher des places dans les classes de perfectionnement de l'Éducation nationale ou dans les établissements d'associations proches de celles-ci (voir citation précédente).

Les membres de l'association se lancent alors dans un travail de redéfinition des catégories qu'elle utilise. Avec l'aval de techniciens comme les directeurs de la Santé et de Population (J.-M. Arnion), une institutrice spécialisée directrice d'un Impro (Mme Paccaud) et un médecin psychiatre conseiller technique de l'ARSEA (Dr. Lachanat), le terme de « *retardés [qui] éloign [ait] certains parents* » le considérant comme « péjoratif » est remplacé par celui « *plus anodin et plus expressif d'inadapté* ». C'est à cette occasion que l'association lyonnaise des parents d'enfants retardés et inadaptés (Alpéri) est renommée l'association départementale des parents et amis de l'enfance inadaptée (Adapei). On assiste à la formalisation d'un outillage conceptuel plus « technique » et donc plus neutre dans un souci d'élargir le recrutement.

La stratégie de captation passe deuxièmement par la mise en œuvre d'une entreprise de conversion des parents à la politique de rééducation promue par les experts médicaux déjà

⁴³⁴ Cette stratégie de captation des parents d'enfants handicapés peut être comparée aux stratégies de captation décrites par Trompette (Pascale Trompette, "Une économie de la captation: les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire," *Revue française de sociologie*, 2005, vol. 46, n°2, p. 233–264.) Selon cette dernière, un acteur récupère (« capte ») le mort en amont de la filière pour court-circuiter ses concurrents potentiels. Le jeu concurrentiel sur le marché des cadavres consiste ainsi à capter le cadavre le plus en amont de la filière marchande. À la différence du marché décrit par P. Trompette, où les stratégies de captation des acteurs sont explicitement construites en fonction des concurrents potentiels, les membres de l'Adapei construisent des stratégies de captation quasi-indépendamment de leurs concurrents ; il s'agit plus d'accompagner les usagers « du berceau au tombeau » que de s'assurer une rente et un avantage compétitif le plus rapidement possible. En revanche, la stratégie elle-même, se caractérise par les mêmes conséquences sur la morphologie de la concurrence.

⁴³⁵ Hatchuel définit les prescripteurs comme acteurs intermédiaires entre les offreurs et les demandeurs, capables d'influencer le marché et de définir la valeur des biens échangés lorsque les acteurs sont en situation d'incertitude vis-à-vis de la chose à échanger, de son mode de jouissance ou d'usage, voire vis-à-vis de l'appréciation qu'ils portent sur cette jouissance ou cet usage. Se référer à Armand Hatchuel, *Les Marchés à prescripteurs. Crises de l'échange et genèse sociale, L'inscription sociale du marché (colloque, Lyon, novembre 1992, organisé par l'Association pour le développement de la socio économie)*, Paris, l'Harmattan, 1995.

décrite dans la section précédente (**section 1.1.2.1**)⁴³⁶. L'objectif consiste à convaincre et outiller les parents pour que ces derniers mobilisent les concepts et les modes de prises en charge soutenus par les professionnels du secteur. Cette stratégie la conception du travail rééducatif diffusé à l'intérieur des instituts nouvellement créés qui deviennent le lieu du déploiement de la politique rééducative.

Troisièmement, cette stratégie de captation consiste à utiliser des parents-adhérents comme « *délégués familiaux* » qui ont pour mission de sensibiliser des jeunes parents touchés par le handicap, à l'existence et au bienfait des établissements. Ces actions bénévoles sont à la base de la création de nouveaux établissements. Les délégués territoriaux réalisent des listes de familles ayant un enfant « sans solution » puis s'en servent pour justifier de la nécessité d'ouvrir un nouveau centre auprès des pouvoirs publics.

« [En tant que] *déleguée, j'avais des familles dont je m'occupais, qui me téléphonaient et à qui je téléphonais, que j'allais voir, etc. On se réunissait de temps en temps pour discuter. D'autre part, à la mairie du 6^{ème} on avait des permanences le jeudi où on recevait les gens qui avaient des problèmes avec leurs enfants et on donnait des conseils. C'est vrai qu'avec les délégués donc on allait dans les familles [...]. On allait carrément sonner à la porte : « il paraît que vous avez [un enfant handicapé] ? ». On avait des listes qui venaient des gens qui disaient : « ah ben moi j'ai vu dans la maison y a une personne qui est comme ça ou comme ça ». C'était le bouche-à-oreille à l'époque. » [administratrice, née en 1926, déléguée familiale, membre du CA depuis 1972]*

Les délégués sont des adhérents de l'association qui quadrillent les territoires urbains et ruraux en vue de recenser les familles et de recruter de nouveaux adhérents. Ce maillage territorial effectué par les délégués permet un premier contact entre une famille d'usagers potentiels et l'association.

Il joue un double rôle de recensement des "besoins", le besoin étant défini ici par le nombre de familles ayant un enfant présentant un handicap mental. Il participe également d'un processus de captation d'une clientèle en attirant les familles d'abord vers les services bénévoles qu'offre l'Adapei (garde d'enfant, colonies de vacances, soutien psychologique ou encore aide juridique) puis vers les structures gérées par l'Adapei ou que l'Adapei a aidé à créer. Autrement dit, par l'intermédiaire de l'action des délégués territoriaux, les familles se trouvent écoutées, comprises et mises en confiance par les échanges avec d'autres parents, informées des possibilités de prise en charge de leur enfant et peuvent raisonnablement espérer, par leur adhésion à l'association « trouver une solution » c'est-à-dire une place en établissement.

Enfin, cette stratégie s'affirme par le contrôle des "*commissions d'admission et de sortie*" des établissements gérés par l'association. Ces commissions sont sous le contrôle des parents-administrateurs et fixent un ordre de priorité d'admission des enfants inscrits sur la liste d'attente dans lequel le critère de l'adhésion à l'association est pris en compte :

« *Par principe, toute personne handicapée mentale a pour vocation d'être accueillie à l'Adapei. Sauf que nous avons quand même des règles et que la priorité est donnée à certaines familles. Ce n'est pas compliqué, c'est les vieillissant ou quand il n'y a plus de parents [...]. Ça, c'est la priorité absolue. Et puis après, désolé, les militants ils sont prioritaires.* » [président M. de 1981 à 2001]

Ce dispositif de captation sert à la fois les intérêts individuels de chaque famille à travers la « récompense » que constitue une place dans un établissement après avoir adhéré et les intérêts politiques et économiques de l'association dont le nombre d'adhérents et de places est considéré comme un attribut de pouvoir sur les autorités publiques.

⁴³⁶ Voir le paragraphe portant sur « *La propagande en faveur de la rééducation* ».

1.2.1.2. L'OVE : la stratégie d'enrôlement de prescripteurs

Le territoire d'intervention de l'OVE est délimité grâce à une stratégie d'enrôlement de prescripteurs qui lui permet de se différencier des offres des associations de parents ou des associations confessionnelles. Cette dynamique de différenciation dans laquelle s'inscrit l'association passe par la constitution d'une filière de recrutement spécifique : celles des instituteurs.

Dès la création des premiers Villages d'Enfants pour orphelins de guerre, les principes de fonctionnement des différentes structures gérées par l'association énoncent que les instituteurs ont la mainmise sur la détection et le recrutement des enfants :

Encart 13 - LE RECRUTEMENT DES ENFANTS PAR LES INSTITUTEURS À L'OVE - 1947

« 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'ils doivent, 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]

Ce principe continue d'être affirmé même lorsque le public accueilli dans les établissements évolue clairement vers les enfants présentant une déficience intellectuelle. La présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA⁴³⁷ de 1962 illustre la prééminence des enseignants en ce qui concerne le dépistage des enfants, alors que les médecins n'interviennent que dans un second temps pour infirmer ou confirmer la proposition :

Encart 14 - LE RECRUTEMENT DES ENFANTS PAR LES INSTITUTEURS À L'OVE (2) - 1962

« Jusqu'en 1958, il fallait deux échecs en CP pour obtenir l'admission en classe de perfectionnement. Les circulaires du 22 avril 1958 abaissent cet âge à 7 ans. Mais dans un cas comme dans l'autre on n'a pas évité les conséquences fatales d'un échec : le désintérêt à l'égard des activités scolaires. Toutefois un courant s'est dessiné : l'organisation de classes dites d'attentes destinées recevoir des enfants après la maternelle, quand on s'est rendu compte que l'enfant présentait certains retards. Sans avoir recours aux tests [...], il est en effet possible à une institutrice de classe maternelle d'avoir une impression globale de retard, d'après certains critères éloquents tels que le retard du langage et le retard dans le développement sensoriel et moteur [...]. La maîtresse d'école est compétente pour alerter et déconseiller le passage au CP si celui-ci est synonyme d'échec. » [présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA de 1962]

Finalement, le recrutement des enfants dans les établissements de l'OVE s'opère à l'issue d'une triple prescription : l'orientation faite par un instituteur, qui a « détecté » un enfant déficient

⁴³⁷ Le CAEA est le Certificat d'Aptitude à l'Enseignement des enfants Arriérés. Il s'agit de la première certification des enseignants spécialisés, créée par la loi de 1909 qui crée les classes de perfectionnement. Il est remplacé en 1963 par le Certificat d'Aptitude à l'Éducation des Enfants et Adolescents Déficiants ou Inadaptés.

dans une classe, puis la sélection et la priorisation des orientations, réalisée de manière conjointe par le directeur de l'établissement et le médecin psychiatre de l'établissement.

« Jusqu'en 1975, les établissements sont maîtres de leur recrutement. Les services sociaux, les consultations médico-psychologiques, la ville de Lyon, etc., envoient leurs dossiers. On les soumet à l'établissement qui les regarde avec le médecin psychiatre qui donne un avis d'admissibilité. Et quand arrive le moment où il sait combien il y a de places vacantes on renvoie tous les dossiers et l'établissement constitue sa liste en tenant compte des âges. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Cette triple prescription est censée garantir un appariement optimal entre les enfants orientés et le type d'accompagnement médico-pédagogique proposé dans les établissements. Les prescripteurs partagent les convictions cognitives de l'association et sont convaincus de l'efficacité de cet accompagnement.

Les dirigeants de l'OVE usent de plusieurs moyens pour enrôler les prescripteurs et les convaincre de participer au recrutement et au « bon appariement » des enfants dans les établissements de l'association.

Pour attirer les instituteurs, l'association peut compter sur le réseau des instituteurs qui ont participé à l'aventure des premiers Villages puis à ceux qui, sans être restés dans l'association, ont apprécié leur passage dans ses structures. La connaissance de l'histoire des Villages d'Enfants et de leurs partis-pris pédagogiques se raconte et se propage entre instituteurs. Cette notoriété, selon laquelle l'association est un creuset d'innovation pédagogique, s'étend par transmission orale et prend une coloration mythique au gré des témoignages d'anciens instituteurs.

« C'est mythique. C'est l'auréole de l'OVE. Quand on est en stage dans des écoles, on rencontre des instits qui nous en parlent. Ils ont repris leur place et ils n'ont pas continué à militer à l'OVE, mais ils ont des souvenirs sur ce qu'ils ont fait là-haut à Megève [...]. Ils étaient militants et enseignants à Megève avec des petits enfants donc après ils sont rentrés dans leur classe et ils nous en parlent naturellement. Donc, il y a toute cette espèce d'aura qui entoure l'OVE et puis on connaît un petit peu les établissements pour y être allé en stage, par exemple à Biviers où il y a un établissement. » [administrateur, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

L'enrôlement des instituteurs se réalise par une proximité à la fois cognitive (partage des principes pédagogiques et de la collaboration avec les médecins) et idéologique (solidarité dans le militantisme syndical et politique). Le directeur adjoint de l'association de 1953 à 1971, ancien instituteur et directeur d'école joue ainsi sur ces deux dimensions pour inciter les instituteurs à la fois à orienter des enfants vers les établissements de l'OVE et à s'engager au moins pour un temps au sein de l'association :

« C'était un sergent-recruteur, donc il vous démontrait rapidement qu'à l'OVE, on pouvait vraiment travailler sur le fond, pas se contenter de vendre des participes passés 6 heures par jour. Là on pouvait vraiment travailler dans le prolongement de notre engagement politique. Et arracher des gosses à la malédiction sociale. » [instituteur spécialisé, psychologue scolaire, entre à OVE en 1967, directeur général adjoint d'OVE de 1981 à 1993]

Le recrutement des enfants et des instituteurs passe par une communication à la fois dans les écoles, dans les réseaux syndicaux et politiques ou dans des colloques sur les méthodes pédagogiques, notamment dans le réseau de l'ANCE (l'Association Nationale des Communautés d'Éducatives à laquelle l'OVE est adhérente).

Conclusion de la section 1.1.1

La prédominance des instances bénévoles et l'imposition de modèles cognitifs expliquent la manière dont les associations contrôlent la construction de la demande de prise en charge. Cependant, pour que ces partages initiaux perdurent il faut que les autres acteurs présents sur le secteur de handicap les connaissent et les respectent.

1.2.2. La consolidation des partages associatifs par des stratégies identitaires

Dans cette période, la gouvernance est structurée par les aspects cognitifs qui sont définis par les lignes de partage politique des associations. Afin de préserver les territoires d'intervention de chacune des associations, celles-ci mettent en place des systèmes de consolidation des partages de ces territoires.

Dans un premier temps, nous montrerons comment les positions cognitives se diffusent pour être connues de toutes les associations (**section 1.2.2.1**). Dans un second temps, nous montrerons que les associations mettent en place des systèmes de contrôle réciproque pour préserver les partages de territoire d'intervention (**section 1.2.2.2**).

1.2.2.1. La diffusion des rhétoriques associatives

Le positionnement cognitif des associations constitue un système interprétatif utilisé par les acteurs pour comprendre les partages économiques du handicap. Les rhétoriques associatives reviennent constamment sur « *les valeurs fondatrices* » qui légitiment l'action associative. Cette rhétorique permet de maîtriser son *statut* envers les autres associations en contrôlant les attributs associés à la qualité de l'offre⁴³⁸ comme par exemple insister sur la compétence pédagogique à l'OVE ou sur la prise en compte de la souffrance parentale à l'Adapei.

L'ensemble des acteurs du secteur, qu'ils soient bénévoles ou professionnels font référence à cette dimension cognitive pour expliquer les positionnements associatifs :

« [Le directeur général de l'OVE] est issu de l'Éducation nationale. Donc il n'est pas dans un schéma concurrentiel avec le nôtre. Parce que nous, nos sœurs, elles n'iront jamais dans un truc Éducation nationale, et réciproquement. C'est pour ça qu'on peut avoir une coexistence pacifique très positive. » [directeur général d'une grande association-gestionnaire]

« Que ce soit le président M., ou maintenant le président C., ils ont en commun [...] leur souffrance, du coup ça vous fabrique quelqu'un différemment. On ne va pas trouver [ça] à l'OVE. » [éducatrice spécialisée (1967-1974) puis chef de service (1974-1997) et directrice d'établissement de l'Adapei (1997-2008)]

Cependant, pour qu'une association puisse « lire » correctement les positionnements des autres associations, il est primordial qu'elles connaissent les principes qui guident l'action

⁴³⁸ Le statut d'un producteur est défini en fonction de la qualité perçue de ses produits en comparaison de celle des autres producteurs. Ce jeu de perception a des conséquences sur les résultats économiques des firmes : « *A market actor's statut has a dual foundation in both its past demonstration of quality and the status of its exchange partners. The actors's own status, in turn, has a positive impact on a number of market outcomes such as market share, the spread between cost and price, influence over the direction of technologic innovation and the reaction of the financial community* » Beth A. Benjamin and Joel M. Podolny, "Status, Quality, and Social Order in the California Wine Industry," *Administrative Science Quarterly*, 1999, vol. 44, p. 563-589 ; Joel M. Podolny, "A Status-based Model of Market Competition," *American Journal of Sociology*, 1993, vol. 4, n°98, p. 829-872.

militante de l'association. Sur cette première période, la connaissance mutuelle des opérateurs est facilitée par le nombre restreint d'associations-gestionnaires. Si l'on prend la situation du Rhône en 1980, un premier regard permet d'identifier une trentaine d'associations gérant des établissements et services couvrant tous les types de handicap.

Trois d'entre elles gèrent près de 40 % des établissements dans le département du Rhône (l'Adapei, OVE et l'association « X »). Dès que l'on détaille selon un type de public (handicap visuel ou moteur ou déficience intellectuelle) ou selon un type d'établissement, le nombre d'associations-gestionnaires proposant une prise en charge se réduit. Ainsi, elles ne sont que :

- 4 associations à proposer des équipements pour les personnes atteintes de déficience motrice ;
- 5 associations à gérer des IME accueillant des enfants déficients intellectuels⁴³⁹ ;
- ou 9 à gérer des CAT accueillant des adultes déficients intellectuels⁴⁴⁰.

Pour autant cette relative promiscuité entre un petit nombre d'opérateurs ne suffit pas pour garantir l'inter-connaissance. Il est possible de repérer des comportements-types permettant aux associations d'envoyer ou de recevoir des signaux sur les autres. Deux moyens permettent la diffusion des positionnements cognitifs.

L'adhésion à un réseau d'associations « amies » ou à une fédération nationale permet de diffuser les lignes de partages cognitives entre associations. Par exemple, l'Adapei du Rhône est adhérente à l'UNAPEI qui rassemble les associations de parents d'enfants handicapés mentaux et l'OVE est adhérente de l'ANCE⁴⁴¹ qui regroupe les associations proches de l'Éducation nationale.

Pour illustrer ces stratégies d'ancrage national, prenons l'exemple des rapports qui unissent l'OVE et l'ANCE. Les deux associations entretiennent une forte proximité idéologique : les deux se réfèrent explicitement à la même conception de l'Éducation nationale et les membres des deux associations sont majoritairement composés de professionnels de l'Éducation nationale.

« Les Villages d'Enfants adhéraient à l'ANCE, qui regroupait tous les établissements qui avaient des classes assurées par des enseignants publics [...]. Des enseignants publics se réunissaient pour mettre en commun leurs moyens pédagogiques, les recherches, etc. »
[M. A., directeur départemental de l'OVE jusqu'en 1969]

Mais cette collaboration ne se résume pas à une convergence de valeurs. L'adhésion à une fédération nationale sert à diffuser le modèle cognitif défendu par une association-gestionnaire.

« Marius Boulogne a été à des journées nationales de l'ANCE [...]. J'ai retrouvé ça dans les bulletins de l'ANCE dans les années 1950-1960. Il est un peu le spécialiste national, il sait créer un établissement médico-social laïc, c'est-à-dire avec une école, avec des enseignants. » [M. G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur administratif et financier de l'OVE]

⁴³⁹ IME : Instituts Médico-Éducatifs. Ce sont des établissements accueillant des enfants.

⁴⁴⁰ CAT : Centre d'Aide par le Travail. Ce sont des établissements qui proposent une activité professionnelle à des adultes handicapés.

⁴⁴¹ L'Unapei est l'association nationale fédérant toutes les Adapei et associations de parents, l'Uniopps est une fédération associative regroupant les association-gestionnaires des secteurs sanitaire et social et l'ANCE est l'Association Nationale des Communautés Éducatives qui regroupe nationalement les associations qui se trouvent dans le giron de l'Éducation nationale comme l'OVE.

Le rôle de l'ANCE est de promouvoir le modèle pédagogique de prise en charge des associations proches de l'Éducation nationale en créant par exemple une école d'éducateurs censée diffuser les valeurs de services publics et les compétences pédagogiques.

« L'ANCE a pris l'initiative de créer une école d'éducateurs. Il n'y en avait pas en France [qui] était assurée par des gens du service public. Elles étaient toutes des écoles privées. Il y avait deux projets qui étaient prévus : un à Lille et un pour lequel Boulogne [directeur régional de l'OVE] avait été missionné pour la réalisation. Boulogne avait ces deux casquettes, il quittait sa casquette de directeur régional des Villages d'Enfants, il prenait sa casquette d'administrateur de l'ANCE. On a recherché avec lui un terrain pour construire une école d'éducateurs ici. » [M. A, directeur départemental de l'OVE jusqu'en 1969]

Le second moyen de diffuser son positionnement associatif consiste à organiser des colloques sur le handicap destinés aux bénévoles et aux professionnels. Ces manifestations contribuent à construire des réseaux de connivence ou d'incompatibilité entre associations.

Par exemple, les associations de parents d'enfants autistes boycottent les séminaires prônant des approches psychanalytiques pour plébisciter les approches comportementalistes dans le traitement de l'autisme. Ce positionnement s'explique car les approches psychanalytiques établissent un lien de causalité entre le comportement maternel et le développement de troubles autistiques difficilement entendable pour un parent d'enfants autistes et ceci d'autant plus que l'efficacité des traitements ne satisfait pas les familles⁴⁴². Les prises de position autour de la sexualité des résidents adultes dans les établissements peuvent également constituer une ligne de clivage entre certaines associations confessionnelles ou parentales et les autres associations.

Ces deux modes de diffusion permettent de définir, de diffuser et de rendre lisible les positionnements cognitifs des associations. Cependant, s'ils permettent de les identifier ils ne garantissent pas pour autant le respect des partages des territoires associatifs.

1.2.2.2. Les systèmes de contrôle des comportements associatifs

Pour que les partages associatifs soient effectifs, les associations mettent en place des systèmes qui leur permettent de contrôler les comportements des autres associations. Le premier système consiste à occuper un siège de représentant dans les instances intermédiaires de régulation de l'offre ou à faire relayer ses avis via l'un de ses représentants. Le second système est la mise en place de représentations croisées au sein des CA des associations-gestionnaires.

Les associations les plus visibles politiquement, c'est-à-dire les plus grosses associations-gestionnaires, investissent des postes de représentants au sein d'une instance intermédiaire (CREAI⁴⁴³) ou d'une instance de régulation de l'offre (CRISMS⁴⁴⁴).

⁴⁴² Pour des approfondissements sur cette question voir Jacques Hochmann, *Histoire de l'autisme*, Paris, Odile Jacob, 2009.

⁴⁴³ CREAI : Centre Régional de l'Enfance et de l'Adolescence Inadaptée. Le CREAI est une association financée par des fonds publics et les associations-gestionnaires du secteur qui a pour mission d'animer le secteur et de réaliser des études de besoins. Ces statuts sont créés par décrets en 1964 sur les cendres des anciennes ARSEA.

⁴⁴⁴ CRISMS : Comité Régional des Institutions Sociale et Médico-Sociale. Ce comité composé de représentants des pouvoirs publics et des associations-gestionnaires étudie les demandes d'autorisation d'ouverture d'établissement puis produit un avis consultatif.

Le bureau du CREAI⁴⁴⁵ est un lieu où les associations se rencontrent, s'observent, discutent et où s'établissent et se confortent les jugements réciproques qu'elles portent les unes sur les autres.

Par exemple, les représentants des associations au sein du CREAI rendent compte auprès de leur CA des discussions qui fournissent des renseignements utiles pour prendre des décisions concernant l'engagement dans des projets de création d'établissement :

« CREAI et autres associations : le président informe le CA que l'association X envisage la création d'un CAT dans la région de Corbas, comme l'Adapei. Une coordination entre les deux projets s'établira soit directement, soit au cours des réunions des responsables d'atelier régulièrement provoqués par le CREAI. »
[extrait du compte-rendu du CA de l'Adapei, octobre 1976]

Le CREAI est également un lieu où peut s'exercer indirectement un contrôle des associations sur l'offre d'équipement. Certains membres du CREAI sont en effet membres de la CRISMS qui émet des avis sur les projets de création d'établissements ou d'extension de places.

Le bureau du CREAI examine en amont de la réunion CRISMS les dossiers de projet qui seront présentés à cette commission. Cette réunion de bureau est l'occasion pour les représentants des associations ne siégeant pas à la CRISMS de s'assurer que les décisions d'autorisation seront conformes à leurs positionnements cognitifs.

Un ancien membre de la CRISMS au cours des années 1970-1980 (représentant au titre d'une grande association-gestionnaire) raconte ainsi comment les associations entrent en lien avec les membres de la CRISMS pour s'assurer qu'ils ne présentent pas un projet doublon avec une association « amie ». Il raconte également comment lui-même participe à défendre le positionnement de l'association qu'il représente :

« Il y avait d'autres associations du département qui nous appelaient en disant : « écoute, il y a un dossier là, c'est une association-sœur, tu dis oui. Elle ne nous gêne pas, elle ne va pas nous gêner ». Il y en avait d'autres je disais : « non, celle-là, il ne faut pas la faire passer parce qu'ils montaient sur les plates de bande des autres ». Par exemple dans le Rhône, jamais personne ne venait sur les travailleurs handicapés moteurs qui étaient le public tenu par l'association X. On les avait verrouillés [...]. On arrivait à dire que [le projet de création ou d'extension était] trop cher. Moi, j'ai voté contre des projets de CAT. » [directeur d'établissement d'une grande association-gestionnaire, représentant CRISMS/CROSMS, membre du bureau du CREAI depuis 1980]

Les associations susceptibles de rompre les partages de territoires d'intervention sont celles qui sont cognitivement les plus proches puisqu'elles prennent en charge les mêmes types de déficiences. Afin de neutraliser ce risque, les associations mettent en place des systèmes de représentations croisées entre les conseils d'administration qui favorisent le contrôle entre associations.

Une des pratiques les plus répandues consiste à accorder à une association-partenaire une place de « représentant » dans son CA et éventuellement à obtenir une présence réciproque

⁴⁴⁵ « Les CREAI ont pour mission principale d'être des lieux de repérage et d'analyse des besoins et d'étude des réponses à y apporter, des lieux de rencontre et de réflexion entre élus, les représentants des forces sociales et ceux des administrations concernées, de fournir des analyses et des avis techniques aux décideurs, ainsi qu'aux gestionnaires des établissements et services. Ils ont, à cet égard, un rôle important à jouer comme outil technique au service des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées et inadaptées à l'échelon régional. » (Circulaire interministérielle régissant les missions dévolues aux CREAI, 1984).

dans leur CA. L'objectif est d'assurer un contrôle réciproque en décourageant des comportements opportunistes au nom de la loyauté à une cause commune.

Ces pratiques d'« *interlocking* »⁴⁴⁶ contribuent à stabiliser les équilibres entre associations-gestionnaires. Autrement dit, les représentations, plus ou moins croisées, viennent rappeler les partages de territoires associatifs et participent à les préserver⁴⁴⁷. Pour rendre compte de ce système de représentations croisées nous présenterons un exemple tiré des archives de l'Adapei.

Premièrement, la présence de membres d'autres associations dans les CA permet de faire circuler des informations concernant les orientations des politiques publiques ou les projets de développement envisagés par les autres opérateurs⁴⁴⁸. Voici par exemple comment s'échangent au cours d'une réunion de CA, les informations sur les projets des uns et des autres :

« Le président de l'association G, membre de droit du CA, indique les projets de son association au CA de l'Adapei. Il présente le projet de CAT qui a été élaboré par son association et dont le dossier sera déposé à la commission CRISMS pour avis. »

[extrait du compte rendu du CA de l'Adapei, octobre 1976]

Les pratiques de représentations croisées sont une pratique ancienne pour l'Adapei du Rhône. En effet, avant qu'elle ne devienne gestionnaire, l'Adapei négociait systématiquement une place « de droit » dans le CA de l'association à qui elle confiait la gestion de l'établissement. Ainsi en 1960, l'Adapei soutient la création du CAT « X » en finançant l'achat du terrain sur lequel est construit l'établissement. Une association est spécialement créée pour prendre en charge la gestion et l'Adapei dispose d'un poste d'administrateur au CA. Plusieurs années plus tard ce système de représentations croisées perdure et permet aux deux associations de s'allier autour de projets de développement commun. Par exemple, l'Adapei soutient le projet de création d'établissement de cette association et s'engage à lui orienter des usagers, condition nécessaire pour rendre recevable le dossier d'autorisation d'ouverture à la CRISMS.

« Projet X : (établissement pour débilés profonds adultes avec troubles associés) : gestion de l'établissement par l'association H. L'Adapei serait représentée de façon plus importante. Des listes de jeunes concernés par ce projet devront être adressées par l'Adapei au docteur P. [médecin psychiatre de l'établissement psychiatrique géré par l'association H]. »

[extrait du compte rendu du CA de l'ADAPEI du Rhône, octobre 1976]

Les représentations croisées rendent manifestes les alliances sous la forme de recherche de complémentarités entre les associations. Le schéma suivant illustre ce système de représentations croisées tel qu'il se pose pour l'Adapei en 1979. La plupart de ces participations ont lieu avec des associations-gestionnaires puisqu'une seule association ne gère pas d'établissements.

Environ la moitié des opérateurs concernés sont de petits opérateurs qui ont bénéficié du soutien logistique de l'Adapei pour créer ou pérenniser leurs équipements (c'est le cas pour

⁴⁴⁶ Mark S. Mizruchi and Linda Brewster Stearns, "A Longitudinal Study of the Formation of Interlocking Directorates," *Administrative Science Quarterly*, 1988, vol. 33, n°2, p. 194.

⁴⁴⁷ Mark S. Mizruchi, "What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates," *Annual Review of Sociology*, 1996, vol. 22, n° 1, p. 271-298.

⁴⁴⁸ Pamela R. Haunschild and Christine M. Beckman, "When do Interlocks Matter? Alternate Sources of Information and Interlock Influence," *Administrative Science Quarterly*, 1998, vol. 43, p. 815-844.

l'association "PA-REG-AUT-2", l'association G, MicroA-DI-13, PA-DEP-DIPrd-4⁴⁴⁹), les autres sont de grosses associations opérant sur des publics proches de ceux de l'Adapei. Pour marquer la proximité idéologique qui les unit, l'ensemble de ces associations est désigné comme des « associations-sœurs ».

Figure 13 - Schéma des représentations croisées du CA de l'Adapei du Rhône en 1979

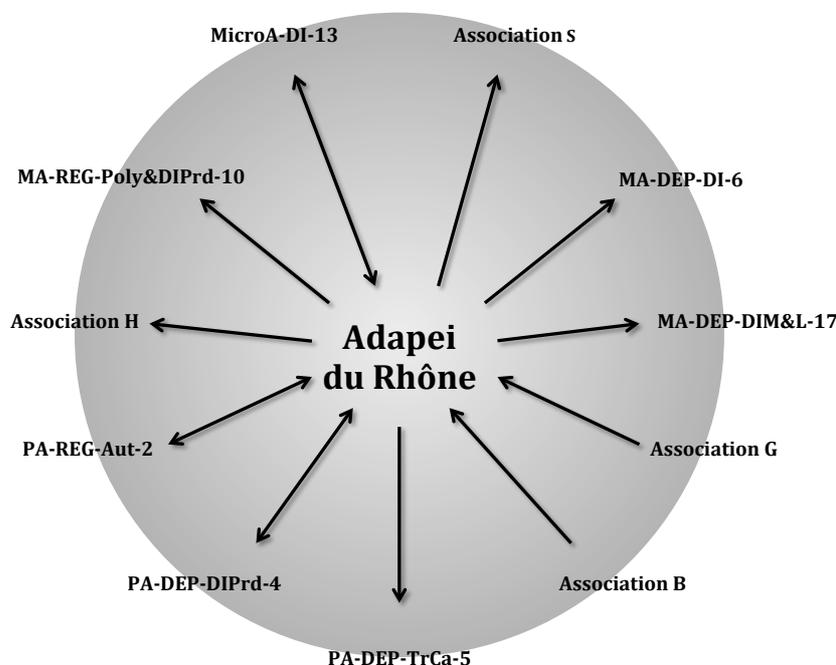
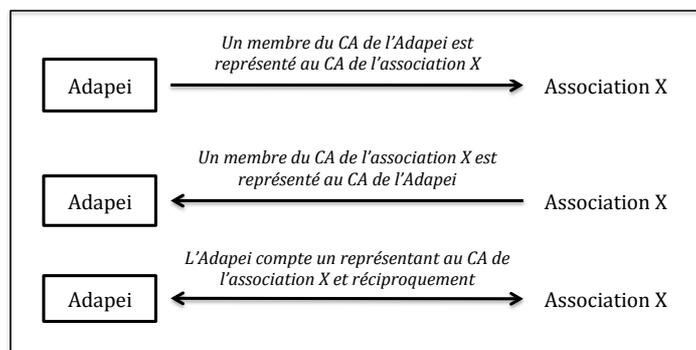


Figure 14 - Légende concernant le schéma des représentations croisées du CA de l'Adapei du Rhône en 1979



Les préoccupations autour du respect des territoires associatifs entre les associations sont présentes dans les discours des administrateurs comme le souligne le trésorier de l'Adapei du Rhône :

« Les files d'attente ne justifient pas de doubler l'Adapei. Deuxièmement on n'est pas les seuls sur ce créneau-là. On n'a pas le monopole du handicap mental. Et puis on ne va pas s'occuper du handicap sensoriel ou autre chose. Restons dans nos limites et adaptons

⁴⁴⁹ Ces sigles correspondent à l'anonymisation utilisée dans un travail statistique sur le marché du handicap auquel nous avons collaboré. Cf. Jean-Pierre Claveranne, Magali Robelet, David Piovesan, Benoit Cret, Guillaume Jaubert, and Nicolas Guillot, *La construction sociale du marché du handicap : entre concurrence associative et régulation publique (1943-2009)*, op. cit.

les établissements, faisons évoluer les établissements en fonction de la demande.»
[trésorier de l'Adapei de 1976 à 2009]

Les écarts de conduite quant à cet équilibre politique entre les associations sont également dénoncés par les associations qui en subissent les conséquences. Cependant, comme le montre l'extrait d'entretien suivant, cette dénonciation provient d'associations isolées qui ne contrôlent les autres associations ni par un système de représentations croisées, ni par l'obtention d'un poste ou d'un relais dans les instances de régulation.

« On était dans un splendide isolement [...]. Avant, on évitait le conflit. [On avait] un « gentleman agreement » et on n'allait pas se chercher des poux dans la tonsure. Il y avait pourtant des désaccords profonds, mais on n'en parlait pas. Et puis vous avez l'association X, qui elle était un vrai concurrent, avec un sentiment de conflit. Elle avait un recruteur, son médecin, qui siégeait à la CDES⁴⁵⁰. Et qui triait les dossiers de manière extrêmement simple : celui-ci, il n'est pas assez intelligent, il est pour eux. Celui-là, il est intelligent, il est pour nous. Et donc il se [présentait comme] le Henri IV des IMC⁴⁵¹. »
[directeur général d'une association moyenne]

« Les pouvoirs publics ont pris clairement parti, d'abord parce qu'habilement l'association X avait réussi à intégrer le préfet dans son CA. » [directeur général d'une association moyenne]

Conclusion

Si les conseils d'administration décident directement des modes d'organisation des établissements en fonction de leurs convictions militantes, les décisions concernant l'ouverture de nouveaux établissements sont contraintes par des jeux de représentations croisées qui réduisent les marges de manœuvre des associations et pèsent sur les décisions stratégiques d'ouverture d'établissements.

1.3. La structuration originelle des deux associations source d'une gouvernance complexe

Les deux associations s'opposent quant à l'origine de leur engagement, au modèle d'accompagnement qu'elle propose mais également quant à la structuration qu'elles adoptent. L'Adapei se construit comme une fédération d'établissements et d'associations périphériques sous le contrôle des parents chapeauté par une direction centrale faible (**section 1.3.1**). L'OVE est une association centralisée en symbiose organisationnelle avec les services du rectorat (**section 1.3.2**).

1.3.1. L'Adapei : la fragmentation du pouvoir parental

Contrairement à une opinion répandue chez les professionnels du secteur, l'Adapei ne se structure pas selon une dichotomie pouvoir salarié/pouvoir bénévole mais entre les « parents du centre » et « les parents des établissements ». À la fin des 1960, l'association se présente comme une fédération d'établissements et d'associations dont les tensions ne sont pas seulement liées à des questions techniques ou gestionnaires mais à des questions de lutte de pouvoir entre les parents du centre, membres du bureau de l'association, et les parents des établissements, membres des comités de gestion des établissements.

⁴⁵⁰ CDES : Commission Départementale de l'Enfance Spécialisée. Cette commission évalue les dossiers de demande de prise en charge et propose des orientations dans des établissements spécialisés.

⁴⁵¹ IMC : Infirmier Moteur Cérébraux.

Dans un premier temps, montrerons que cet aspect fédéraliste est lié à deux conceptions opposées de la création d'établissement (**section 1.3.1.1**). Dans un deuxième temps, nous décrirons les tensions existantes entre les parents du bureau et les parents des établissements (**section 1.3.1.2**). Dans un troisième temps, nous montrerons l'emprise des parents sur la gestion des établissements via des « comités de gestion » (**section 0**).

1.3.1.1. Les origines de l'aspect fédératif de l'Adapei

Le mode de développement des établissements explique l'ambivalence de cette organisation qui hésite en un centre et ses périphéries. En effet, la logique du mouvement parental consiste à créer des places pour aider les parents d'enfants « *sans solution* », pour cela les bénévoles de l'association se mobilisent pour évaluer les nouveaux besoins.

De manière générale, les parents se mobilisent à deux niveaux pour formuler les besoins, essentiellement exprimés en nombre de places « à créer » : d'une part, il existe un niveau « périphérique » où les établissements sont créés localement par un petit groupe de parents et un niveau « central » où les établissements sont créés à l'initiative des administrateurs du centre associatif dans une logique de filière. Cette configuration génère une organisation éclatée où les pouvoirs des parents des établissements qu'ils estiment avoir créés l'emportent sur ceux des bénévoles et des salariés du centre associatif.

En ce qui concerne la première modalité, l'Adapei offre un soutien politique et financier à des groupes de parents « *sans solution* » qui se mobilisent autour d'un projet local d'établissement. Une fois l'établissement créé soit il est laissé en gestion à une association parentale locale créée pour l'occasion, soit l'Adapei en garde la gestion en prenant soin de laisser le contrôle de l'établissement aux parents-promoteurs au travers des « *conseils de gestion* ». Ce mode de développement, s'il prouve son efficacité quant au nombre de créations d'établissements, qui passe de 0 à 18 entre 1965 et 1981, contribue à produire une organisation territorialisée en « sections » et complique la gouvernance.

Ces « sections » sont des zones de mobilisation collective de parents autour de la création d'un ou plusieurs établissements, zones qui sont donc devenues des territoires couverts (autrement dit gérés) par l'Adapei. C'est le cas pour l'association *Le Bocage* (association de parents de Sainte-Foy-lès-Lyons), pour l'Association de Gestion des Instituts du Haut Beaujolais (AGIHB), la section de Décines/Vaulx-en-Velin et du canton de Meyzieu, l'Association des handicapés des Monts du Lyonnais et l'Association des handicapés du sud-ouest lyonnais. Le président de chacune de ces sections est membre de droit du bureau de l'Adapei.

Le cas de l'AGIHB, principale section de l'Adapei (en nombre d'établissements gérés, sur le secteur de Thizy) illustre bien les rapports ambigus que peuvent entretenir le « centre » associatif et ses territoires de gestion périphériques. L'AGIHB s'est créée en 1965 autour d'un projet de création d'un IME dont la gestion fut confiée à l'Adapei. Les parents à l'origine de l'association demeurent très présents à la fois dans les instances locales de gestion (les comités de gestion) et dans les instances de l'Adapei, comme représentants de leur section. Au-delà de la séparation claire des fonctions (l'AGIHB représente les parents locaux et l'Adapei gère les établissements), les établissements de Thizy ont systématiquement été présentés par nos interlocuteurs pour illustrer les forces centrifuges présentes dans les sections territoriales. Le couple de parents à l'origine de la création de l'association s'est en effet retrouvé gestionnaire de fait des établissements :

**Encart 15 - L'ASSOCIATION DE GESTION DES INSTITUTS DU HAUT
BEAUJOLAIS : PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION SUR LE SITE INTERNET DE
L'ADAPEI DU RHÔNE**

« [L'association a été] créée en 1965 sous l'impulsion de Monsieur et Madame F. et d'un groupe de parents qui souffraient du manque de structures dans la région. Elle a comme compétence territoriale les Cantons de Tarare, Amplepuis, Thizy et les communes limitrophes. Elle est affiliée à l'Adapei du Rhône depuis 1968.

En reconnaissance pour le travail accompli, l'AGIHB a gardé ce sigle d'origine, bien qu'elle ne soit pas une association de gestion. Celle-ci est assurée par l'Adapei du Rhône [...]. En se définissant comme une Association de familles, l'AGIHB a pour objectifs :

- de rapprocher les parents, frères et sœurs des personnes handicapées autour des établissements qui les accueillent ;
- de rencontrer les familles (principalement les nouvelles familles implantées sur ce secteur) ;
- de promouvoir une vie associative locale ;
- de participer à l'amélioration du cadre de vie et des activités de loisirs des résidents handicapés pris en charge par les établissements gérés par l'Adapei du Rhône sur le secteur de Thizy [...].

Elle ne gère pas d'établissement mais a contribué très activement à la création de l'IME Perce-Neige à Thizy, géré par l'Adapei du Rhône ».

«Au départ, ce n'est pas l'Adapei qui avait monté l'IME Perce-Neige, mais l'AGIHB. Le président l'avait créé [...] parce qu'il avait un fils pour lequel il cherchait une solution. Et puis il y avait plusieurs parents aussi dans le secteur. Donc ils se sont regroupés [...]. Ils sont intervenus auprès des politiques pour que cet établissement soit créé fin 67-début 68. Mais après il y a eu beaucoup de difficultés, un petit mélange des genres car la femme et la fille [du président] travaillaient dans l'établissement. » [M. L., éducateur spécialisé puis directeur d'établissement à Thizy, depuis 1981]

Ces territoires associatifs sont ancrés sur des principes de légitimité différents qui peuvent entrer en tension : légitimité d'une initiative parentale locale ou légitimité de l'intérêt général associatif de l'Adapei d'autre part. Le repérage de l'origine des projets de création d'établissement sur la période 1965-1980 met bien en évidence la coexistence de cette double légitimité dans le développement des territoires de l'association. Plusieurs établissements portent d'ailleurs le nom d'un administrateur parent reconnu symboliquement comme le « père » de l'établissement.

Tableau 15 - Les dynamiques multiples à l'origine des créations d'établissements gérés par l'Adapei sur la période 1965-1981

Ouverture	Nom	Localisation géographique	Origine du projet
1965	IME Le Bouquet	Lyon 9 ^{ème} -Vaise	Adapei
1967	IME L'oiseau blanc	Décines	Section
1967	IME Les Primevères	Charly	Adapei
1969	IME Perce-neige	Thizy	Section AGIHB
1970	CAT Jacques Chavent	Lyon 7 ^{ème}	Adapei
1971	IME L'Espérance	Caluire	Adapei -ARIMC
1971	Foyer Le Verger	Caluire	Adapei
1973	Foyer l'Étape	Vénissieux	Adapei
1974	Foyer Le Grand Large	Décines	Section
1974	CAT Léon Fontaine	Vaulx-en-Velin	Section
1977	Centre de jour Corne à vent	Vénissieux	Éducateurs spécialisés
1978	Foyer Le Bois Galant	Vaulx-en-Velin	Section
1978	CAT La Courbaisse	Lyon 8 ^{ème}	Adapei
1979	IME Les Sittelles	Caluire	Adapei
1980	Foyer La Gaieté	Amplepuis	Section AGIHB
1980	Foyer Les Chataignier	St-Priest	Adapei
1981	CAT Bellevue	Thizy	Section AGIHB
1981	Foyer Jodard	Thizy	Section AGIHB

L'initiative parentale au niveau local sert d'étalon pour mesurer la sphère d'influence de l'Adapei sur le département du Rhône. Les adhérents de l'association mettent à l'actif de l'association les actions antérieures à la période gestionnaire, quand l'Adapei était « à l'origine non gestionnaire » des établissements. Ainsi, un document datant de 1971 élaboré par des administrateurs, présente les différents établissements avec lesquels l'Adapei a des liens en les classant selon qu'ils sont :

- « créés et gérés par l'Adapei »,
- « créés par l'Adapei et gérés par d'autres associations » (il s'agit des six établissements dont l'Adapei a soutenu la création avant 1963),
- ou « établissements à la vie desquels l'Adapei participe ou entretient des relations suivies ».

L'Adapei devenue gestionnaire est donc avant tout constituée d'un regroupement d'entités locales. Des différences sont rapidement perceptibles entre les établissements et marquent des différences entre le centre et les établissements :

« J'ai ressenti une certaine différence de pensée entre les centres créés par un groupe de parents et les centres poussés par l'Adapei. » [colonel C., administrateur, prise de parole au CA avril 1969]

« Les établissements de Thizy et de Décines s'étaient créés sur des communes qui étaient quand même... À l'époque Décines était une commune rurale, donc [l'établissement] s'était créé sur les personnalités locales, en exploitant les réseaux locaux...[Ces établissements] avaient une forte identité, [ils] avaient été créés sur le besoin, sur la

demande, sur l'action des parents, alors que pour « Le Bouquet » ou pour « Jacques Chavent », c'était différent : l'Adapei a eu à un moment la possibilité d'acquiescer la maison du Bouquet, elle a eu la possibilité de faire construire Jacques Chavent. Ça a été vraiment créé de toutes pièces, c'est l'association qui a porté ça. » [M^{elle} A., éducatrice puis directrice d'établissement de 1969 à 1997]

« L'AGIVR refuse d'apposer l'appellation « section territoriale de l'Adapei » à son nom, car ayant adhéré à l'Unapei avant l'Adapei, l'AGIVR estime devoir être considérée comme une association sœur et non comme une section. » [CA mars 1971]

1.3.1.2. Les forces centripètes : les tensions entre centre et périphérie

Les préoccupations d'autonomie des sections trouvent en effet à se manifester à travers le fonctionnement des « conseils de gestion ». Ainsi, lors de la réunion du CA de mars 1969, le président d'un conseil de gestion se dit

« désireux, en septembre 1969, de voir porter à 60 sujets l'effectif de l'IME. Les Docteurs Jaques et Lachanat s'étaient montrés favorables à cette augmentation d'effectifs. En conséquence, une demande sera adressée à la commission d'agrément et des contacts seront pris avec le Dr Lachanat pour des pièces justificatives ».

Une autre initiative parentale concerne, en 1975, l'IME l'Espérance (destiné aux enfants polyhandicapés) sur une idée d'internat de dépannage portée par le médecin psychiatre de l'établissement. Ces parents réalisent avec le soutien des médecins psychiatres des études de besoins dont l'objectif est de justifier la création d'un établissement au plus proche de leurs lieux de résidence. Ainsi, une réunion du CA de janvier 1973 rend compte de la démarche d'une association locale, l'ASITP (Association au Service des Inadaptés ayant des Troubles de la Personnalité) de « prise de contact avec le Dr Leibovici de Paris afin de procéder à une étude de l'équipement lyonnais, aidée par les Dr Guyotat et Kohler ». En 1976, un administrateur informe le CA que

« des parents réunis en association qui sera vraisemblablement rattachée à l'Adapei cherchent actuellement à déterminer les besoins dans les cantons de Sainte-Foy l'Argentière et Saint-Laurent de Chamousset en ce qui concerne les adultes handicapés ».

Finalement, la double question de « qui est à l'origine de l'établissement ? » (légitimité de l'initiative privée par la mobilisation collective parentale) et « qui gère ? » (légitimité du gestionnaire de fonds publics) permet de distinguer entre eux les groupes de parents mais également de définir des règles de participation aux instances de décision de l'Adapei (participation au CA ou au bureau) et les instances de décision des établissements (participation aux conseils de gestion).

Les conseils de gestion offrent aux parents dont les enfants sont accueillis dans les établissements un outil d'exercice d'une certaine autonomie. Pour ces parents, l'association est réduite à l'établissement où se trouve leur enfant :

« Quand je suis arrivé dans cette association, l'image était quand même celle d'une fédération d'établissements. M. M. [Président de l'Adapei 1981 à 2001] a essayé d'en faire une association unique pendant vingt ans. Mais au départ [...] ils faisaient des assemblées générales dans leurs propres établissements, et c'est à peine s'ils savaient qu'il y avait une Adapei au-dessus. » [M. M., membre du bureau de 1987 à 1994 puis directeur général de l'association de 1994 à 2006]

Cet investissement dans la vie de l'établissement où son enfant est pris en charge détourne les parents des préoccupations associatives ; et de nombreuses familles dont l'enfant est pris en charge par les établissements de l'Adapei n'adhèrent pas à l'association. La faiblesse du

nombre d'adhésions est un motif récurrent de préoccupation en réunion de CA. Elle entame en effet les ressources propres de l'association (d'où les décisions successives d'augmentation du montant de la cotisation d'adhésion à l'association) et s'accompagne en outre d'un jugement sévère sur la perte de l'esprit militant des parents, suspectés d'adhérer pour de mauvaises raisons. Ces familles préfèrent trouver une place pour leur enfant, plutôt que militer pour la cause de l'enfance handicapée et l'entraide familiale :

**Encart 16 - LA PERTE DE L'ESPRIT MILITANT CHEZ LES UTILISATEURS
DES CENTRES DE L'ADAPEI -1975/1980/1987**

« Le président rappelle que l'Adapei est à la fois un syndicat de parents et un groupe de pression. Il exprime ses regrets que les parents qui ont des enfants dans les centres ne soient pas tous membres. » [CA novembre 1975]

« On perd la trace des parents quand les enfants entrent dans les centres. Il faut que les conseils de maison fassent quelque chose pour mobiliser les parents pour l'animation de l'association. » [CA janvier 1980]

« Il est nécessaire de rappeler que guère plus de la moitié des familles de personnes handicapées qui sont dans nos établissements cotisent à l'association. Il faut relancer une campagne en la matière en réfléchissant aux moyens susceptibles d'augmenter le nombre d'adhérents. » [secrétaire général, CA octobre 1987]

« Un consensus général s'est fait pour considérer que l'adhésion des parents ayant un enfant dans un établissement Adapei doit aller de soi, qu'elle doit être considérée comme « obligatoire ». Obligatoire entre guillemets car elle ne peut pas être réellement imposée. Donc l'action engagée développera cette position. » [secrétaire général, avril 1988]

Le lieu privilégié de la mobilisation collective et de la solidarité familiale est donc le lieu de vie des parents, lieu de la mobilisation d'origine plutôt que le lieu géographique d'implantation d'un siège associatif qui peut ne représenter aux yeux des adhérents qu'un support technique, logistique et financier.

Ce siège associatif, éloigné des besoins « réels » et des situations concrètes (en particulier l'isolement des familles dans les zones semi-rurales ou les périphéries urbaines) paraît poursuivre une tâche moins noble que celle des groupements locaux aux plus près des attentes des familles. De fait, les compte-rendus de CA du début des années 1970 témoignent d'un déroulement proche du cahier de doléances, chaque section, représentée par les présidents de section qui sont le plus souvent aussi des présidents de conseils de gestion, vient énoncer devant les administrateurs ses besoins d'investissement en matériel ou en personnel, demander des subventions ou présenter un nouveau projet de création d'établissement :

« Le président adjoint du conseil de gestion du CAT de Villefranche évoque le problème financier qui se pose à sa section. Une aide peut lui être nécessaire pour le bon démarrage du CAT. Le CA donne son accord pour consentir une avance de 20 000 F. » [CA mars 1969]

« Il manque un éducateur au foyer de Thizy pour être conforme aux normes officielles [...].Au cas où la nomination d'un 6^{ème} éducateur ne serait pas approuvée par la DDASS, les représentants de parent feront une manifestation et le personnel fera grève. » [CA octobre 1976]

Cette attitude distanciée des représentants des sections géographiques à l'égard des instances du siège associatif est facilitée ou entretenue par plusieurs éléments. Le premier est lié aux règles qui encadrent la création et le fonctionnement des établissements, règles qui reconnaissent comme interlocuteur légitime le niveau périphérique des territoires des établissements. En effet, les inspecteurs des services déconcentrés de l'État (les DDASS) s'entretiennent prioritairement avec les directeurs d'établissement d'autant plus que ce sont les territoires de référence, pour prendre la mesure de l'équipement et des besoins sur le département, au détriment des sièges associatifs :

« C'étaient les directeurs et uniquement les directeurs qui se sont battus pendant des années pour obtenir la reconnaissance des associations. La position étant scandaleuse parce qu'en principe c'est l'association qui était responsable, pas les directeurs. » [M. M., président de l'Adapei de 1981 à 2001]

1.3.1.3. L'emprise des « parents des établissements »

À l'intérieur des établissements, un second élément rend possible, au moins pour un temps, l'emprise des conseils de gestion et de leurs présidents sur les directeurs : la faible qualification ou au moins la faible expérience des directeurs d'établissement. En effet, une bonne partie des directeurs d'établissements de l'Adapei (du moins les premiers disposant de diplômes) viennent du secteur de l'enfance délinquante et connaissent très peu celui du handicap mental et des associations de parents :

« Quand je suis arrivée, le directeur d'établissement n'avait aucune formation de gestionnaire. Nous étions des éducateurs spécialisés ou des psychologues, des éducateurs spécialisés [...]. On s'est formé sur le tas, on a appris notre métier de gestionnaire sur le tas avec le siège de l'association. En faisant des stages, en faisant des formations. En ce qui me concerne, j'avais dirigé des colonies de vacances. Et là j'avais un peu appris ce que c'était qu'un budget ou des comptes. Mais c'était quand même limité une colonie de vacances. On n'avait pas de personnel. Les établissements les mieux dotés avaient une secrétaire et c'était déjà bien beau. On n'avait pas de comptable, on avait donc bien besoin du siège pour apprendre à gérer. » [M^{elle} A., éducatrice puis directrice d'établissement de 1969 à 1997]

« Le directeur n'a jamais vu la queue d'un [enfant handicapé], il ne connaissait rien à la déficience. Il avait travaillé à Sacuny, à Brignais [...], ça n'avait rien à voir : c'était l'ancien bain pour enfants, c'était une maison de redressement. Il avait travaillé là, il avait eu son diplôme très récemment, par des passerelles. » [Mme V., chef de service (1974-1997) et directrice d'établissement de l'Adapei (1997-2008)]

Le président du conseil de gestion, selon les témoignages d'anciens directeurs que nous avons recueillis, est la première personne que rencontre le nouveau directeur lors de son embauche. Il lui fait visiter l'établissement et lui présente les membres du conseil. La gestion quotidienne des établissements (commande de petit matériel, gestion des stocks...) peut dans certains cas se résumer à un « face à face » entre le directeur et le président du comité de gestion.

« Quand je suis arrivée à Décines, il y avait un administrateur. Les factures arrivaient à l'adresse de l'établissement, je n'ouvrais pas les enveloppes. Puis un jour, j'ai quand même dit à [l'administrateur] que j'aimerais quand même voir. On fait des commandes, des travaux et j'aimerais savoir un peu combien ça coûte... Il me disait les choses parfois quinze jours après. Alors il m'a autorisée à ouvrir les factures, je les relevais et je lui remettais les papiers. C'était lui qui lisait les papiers et lui qui faisait le bon à payer [...]. Je lui demandais, il était tout de même d'accord pour me donner un peu d'argent en liquide pour des broutilles, des bricoles. Je lui demandais chaque fois [...]. Et on avait parfois des remarques. Un jour, j'avais commandé je ne sais quoi en papeterie, il m'a demandé de lui montrer [la facture], il m'a demandé pourquoi j'avais acheté, et pourquoi

je l'avais acheté ici et pas ailleurs. » [M^{elle} A., éducatrice puis directrice d'établissement de 1969 à 1997]

« Les directeurs avaient une autonomie relative parce qu'il y avait ce qu'on appelait un conseil de maison ou un conseil d'institut, je ne me rappelle plus le nom exact. Ils étaient présidés par des parents d'enfants handicapés qui en général jouaient un rôle très actif, notamment sur le plan gestion et financement [...]. C'était le président du comité de gestion qui engageait les finances. Il y avait un directeur mais c'était plus un directeur pédagogique [...]. Tout ce qui était matériel et finance, c'était l'association de parents qui tenait la main. » [M^{elle} A., éducatrice puis directrice d'établissement de 1969 à 1997]

La position de faiblesse des directeurs d'établissement favorise et entretient un rapport de force favorable aux parents locaux. L'Adapei ne compte dans les années 1970 que quelques directeurs (sept en 1975, quinze en 1980, pour autant d'établissements), pour la plupart jeunes dans la fonction est souvent éducateurs spécialisés (avec ou sans diplôme, avec ou sans connaissance du secteur du handicap).

L'Adapei, comme d'autres associations au même moment, se trouve placée devant un impératif de recrutement, pour le personnel éducatif comme pour les directeurs. Dans ces conditions, les critères de recrutement portent, comme pour les salariés du siège, autant voire plus sur les qualités personnelles, et en particulier sur l'attachement au travail auprès d'enfants handicapés et aux valeurs familiales que sur l'expérience ou le diplôme.

Si certains sont formés aux méthodes éducatives, aucun n'a reçu de formation spécifique en gestion d'établissement. Leur faible connaissance technique en droit du travail ou en comptabilité les place dans une position déséquilibrée à la fois par rapport aux salariés du siège et par rapport aux parents des conseils de gestion. Isolés, les directeurs ont « *tout à faire* », ils doivent s'assurer une paix sociale avec les parents du conseil de gestion tout en obtenant les moyens de proposer des modes de prise en charge plus ou moins en adéquation avec les méthodes enseignées dans les écoles d'éducateurs.

Ils paraissent dépendants des dispositifs techniques établis par le siège salarié. Leurs demandes de ressources supplémentaires, argumentées par des préoccupations éducatives pour les enfants accueillis dans les établissements, sont souvent rejetées au nom de l'impératif d'économie et considérées comme du gaspillage. Vis-à-vis des parents, les présidents de conseils de gestion exercent parfois leur autorité sur les directeurs, au point de contrôler leur travail (l'engagement des dépenses, les factures, les commandes diverses), alors qu'ils n'ont pas formellement de lien hiérarchique avec eux puisque leur employeur est l'Adapei en tant que personne morale et non le conseil de gestion.

Enfin, le contrôle des commissions d'admission des enfants dans les établissements par les directeurs joue en leur faveur. Ces commissions dites « d'entrée et de sortie » sont présentes dans chacun des établissements, elles donnent la possibilité aux parents d'examiner chaque nouvelle candidature et de contrôler localement les admissions de nouveaux enfants handicapés. Les recrutements de nouveaux usagers se font alors à partir des réseaux sociaux locaux et une priorité est accordée aux situations jugées les plus difficiles et aux adhérents de l'association.

Cette logique d'appropriation parentale des établissements par la maîtrise des conseils de gestion des établissements contribue à l'éclatement du pouvoir parental et à la faiblesse du centre associatif. L'association se partage entre les parents du centre en charge de l'association et les parents « périphériques » qui se préoccupent avant tout de leur établissement.

1.3.2. L'OVE : une symbiose organisationnelle avec l'Éducation nationale

La prégnance du ministère de l'Éducation nationale sur l'OVE conduit à une symbiose organisationnelle entre le rectorat et l'association. Les dirigeants-bénévoles de l'association proviennent du rectorat et ils sont également les responsables hiérarchiques des instituteurs travaillant dans les établissements. La prégnance de ce lien se retrouve notamment dans la structuration de l'association et dans le mode de recrutement des directeurs et des instituteurs.

Les principaux traits caractéristiques de cette symbiose sont les suivants :

- les postes de président, secrétaire général *etc...* sont occupés par l'élite administrative du rectorat (le recteur, un inspecteur général d'académie) ;
- la hiérarchie de l'association reproduit les divisions administratives des académies de Lyon et Grenoble avec deux directions départementales ;
- l'ensemble des postes de directeurs et d'instituteurs spécialisés est détaché par le rectorat à l'association ;
- l'association est chargée par le rectorat de mettre en place une politique locale envers l'enfance inadaptée. L'OVE est le sous-traitant du rectorat pour mettre en place les classes de perfectionnement censées être mise en place par l'Éducation nationale et accueillir des enfants déficients mentaux légers.

1.3.2.1. La fiction de la gouvernance statutaire

La structure organisationnelle de l'association témoigne de l'influence de l'Éducation nationale.

Les premières archives dont nous disposons font état d'une correspondance très suivie entre le directeur administratif des deux premiers centres de Megève et de Villars-de-Lans, M. Romanet le premier directeur régional de l'association, l'inspecteur d'académie M. Lonjaret et le ministère.

Les directeurs administratifs et le directeur des Villages d'Enfants adressent ainsi plusieurs courriers à l'inspecteur d'académie. Ces courriers se focalisent sur les problèmes d'infrastructure que rencontre l'association (« *il est impossible d'accueillir un nouveau groupe au vu de l'état de l'hôtel. [Il n'est] pas possible de le remettre en état en dix jours. Le temps est pris par un autre établissement* »), lettre manuscrite d'A. Romanet à l'Inspecteur d'Académie, 3 décembre 1944).

Dans deux lettres (du 13 et du 18 décembre 1944) adressées à l'inspecteur d'académie, le directeur administratif du Village d'Enfants de Megève mentionne et confirme à M. Lonjaret les capacités réduites d'accueil du centre de Megève. De la même façon, l'inspecteur d'académie demande 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 du Rhône pour approuver la création d'un centre pour enfants déficients à Megève. À son tour, l'inspecteur d'académie répercute les informations et les réponses vers le directeur des Villages et vers les directeurs des deux centres :

« Il fut convenu que pour la région Rhône-Alpes serait créée l'Œuvre des Villages d'Enfants et écoles de plein air, dont les statuts seraient déposés à la préfecture. Œuvre privée dans son fonctionnement, bien qu'officielle dans sa formation et dans la constitution de son CA. Toute autre combinaison a été refusée par les actuaire du conseil d'état consultés [...]. En bref, l'œuvre sera administrée par un CA qui nommera un bureau exécutif en charge du travail effectif. » [lettre de

l'inspecteur d'académie à MM. Romanet (directeur des Villages), Crespin et Grenot (directeurs des centres), 20.12.1 944]

À ce titre, il est en position de contrôle vis-à-vis du directeur : *« En premier, 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 M. Lonjaret à l'inspecteur d'académie au directeur du Village). Les membres de l'Éducation nationale et ceux des Villages entretiennent ainsi des rapports hiérarchiques rigides symptomatiques de la structure organisationnelle de l'OVE.

1.3.2.2. Une organisation homothétique avec l'Éducation nationale

Derrière ce rapport hiérarchique rigide se profile la question de la structure organisationnelle de l'Œuvre, précisément calquée sur celle de l'Éducation nationale. Trois niveaux hiérarchiques se dessinent. Jusqu'en 1969, l'association est divisée entre une direction régionale et une direction départementale (premier niveau). La création d'une direction départementale correspond au besoin de créer une structure équivalente et de même niveau que l'académie. Cela même alors que l'OVE relevant légalement d'un statut privé n'est pas directement dépendante de l'Éducation nationale :

« Mais l'inspecteur d'académie de Rhône [...] n'était pas l'employeur. Donc c'est pour cela qu'il fallait créer une organisation régionale avec une représentation départementale des inspecteurs d'académie dans cette région. » [M. A., directeur départemental]

Cette division entre niveau régional et niveau départemental est explicitement transposée du fonctionnement de l'Éducation nationale :

« À ce moment-là, il y avait une direction régionale à Lyon, il y avait une direction départementale à Saint-Étienne dans la Loire et une direction départementale dans l'Isère. Avec M. B., directeur départemental dans la Loire, M. C., directeur départemental dans l'Isère. Et une direction régionale à Lyon [...]. Il y a une direction régionale et des directions départementales [...] parce que c'est la séparation administrative de l'Éducation nationale. Un enseignant est administré par l'inspecteur d'académie de son département. » [M. A., directeur départemental]

Il existe alors trois directions départementales (en Isère, dans la Loire et dans le Rhône) et une direction régionale. La Direction Départementale a pour mission d'organiser administrativement l'association de sorte qu'elle puisse recevoir les agréments de la Sécurité sociale. Lors de la période de création de l'OVE, cette tâche est centrale :

« [À la Direction Départementale] on assurait toutes les facturations aux organismes, notamment pour la Sécurité sociale. Les établissements n'avaient pas à s'en préoccuper. » [M. A., directeur départemental]

Cette division du travail est représentative des rapports de force entre le niveau départemental et le niveau local des centres (deuxième niveau) : la direction départementale centralise les fonctions de décision et les directeurs des centres exécutent des décisions prises en amont. Les directeurs ne disposent en effet que de peu de marge de manœuvre vis-à-vis de leur hiérarchie supérieure :

« [La Direction Départementale] assurait tout ! Le personnel enseignant était géré directement par l'inspection académique [...]. Donc la direction départementale 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 et puis de s'occuper de ce qui est matériel dans les établissements. Les directeurs

d'établissement étaient déchargés par la direction départementale de toutes ces tâches. »
[M. A., directeur départemental]

Les directeurs en sont alors réduits à s'occuper de la comptabilité de leur centre :

« Le directeur de l'établissement s'occupait de l'économat, [de] la gestion de l'établissement, [de] l'économat propre à l'établissement. »[M. A., directeur départemental]

Pour autant, la plupart n'ont que peu de connaissances comptables et doivent alors se référer à la direction départementale pour obtenir des conseils, ce qui réduit d'autant plus leur marge de manœuvre. Une lettre datée du 12 mars 1950 de M. Jaillet, directeur du Village d'Enfants de Viry et adressée à M. Yver, comptable de l'association, fait état d'une demande d'instructions afin d'imputer les bonnes sommes aux bonnes lignes comptables. Les directeurs ne sont pas des experts de la comptabilité : s'ils sont en charge de tenir les comptes, ils doivent pour ce faire s'en référer à l'économiste de l'association qui a pour charge d'organiser le circuit comptable de l'organisation. À ce titre, la formalisation des procédures à l'intérieur des centres est explicitement présentée comme un moyen de contrôle des directeurs et des établissements. La grande majorité des comptes-rendus de CA sur la période débutent ainsi par un bilan comptable établissement par établissement. L'objectif de saine gestion des centres est accompagné de la volonté de contrôler les dépenses et leur fonctionnement comme le montre cet extrait d'un rapport de la commission de contrôle de l'association :

Encart 17 - L'OBJECTIF DE « SAINE GESTION » À L'OVE - 1949

« Les membres de la commission de contrôle ont visité les centres suivants : Roybon, Amphion, Viry, Villard-de-Lans, Taron, Saint-Alban, soit six centres sur onze. De l'examen des registres et pièces comptables de ces divers centres, de la vérification exercée de façon impromptue sur certains postes, de la confrontation des données des feuilles de consommation avec les stocks restants, du contrôle des matériels, il ressort que dans tous les centres visités, la gestion satisfait aux règles d'une comptabilité rationnelle et d'une saine gestion [...]. La commission de contrôle exprime devant le CA la très vive satisfaction qu'elle rapporte de ces inspections dans les centres. » [CA du 7 avril 1949]

En d'autres termes, les dispositions comptables, concrètement mises en œuvre par la direction départementale et non au niveau local par les directeurs d'établissement, sont considérées comme un moyen de contrôler les centres et par-là, le travail des directeurs.

La situation des directeurs à l'intérieur des centres (troisième niveau) est d'autant plus difficile à tenir que les instituteurs eux-mêmes fonctionnent de façon quasi indépendante. Le directeur administratif du village d'enfant de Megève envoie ainsi une lettre à l'inspecteur d'académie pour se plaindre de la prise de pouvoir des instituteurs à l'intérieur du centre :

« Nous sommes effarés des initiatives individuelles qui ont été prises [dans le centre] en ce qui concerne l'engagement de certaines dépenses. Nous nous permettons donc de refuser systématiquement le paiement de toute dépense engagée sans notre autorisation, surtout maintenant qu'il convient d'évoluer dans les limites du budget fixé provisoirement dans le projet que j'ai exposé au commissariat [...]. Je reçois les doléances de M. F., directeur des Marmousets, qui nous demande d'envisager sérieusement la possibilité de le remplacer à la direction de cette maison. En effet, il paraît que tout le courrier adressé personnellement à M. le directeur des Marmousets est trié par M. T., qui après en avoir pris connaissance le lui remet quand il le juge utile. Ceci est en effet inadmissible : M. T. et M^{me} T. sont des instituteurs et n'ont donc aucune qualité pour ouvrir le courrier adressé au directeur et pour s'immiscer dans

l'organisation administrative [...]. Je vous demanderai donc d'être assez aimable pour envoyer une note à M. T. et lui rappeler qu'il est instituteur et seulement instituteur –et dans une maison comme les Marmousets tout le personnel sans exception est placé sous l'autorité du directeur.» [lettre de M. Crepin à M. Lonjaret, 2 février 1945]

La position centrale des instituteurs à l'intérieur des centres est également visible dans les divers rapports de fonctionnement, les rapports de CA et d'AG de l'association. Les éducateurs spécialisés sont en particulier systématiquement dévalorisés au profit des instituteurs :

« Ce ne sont pas les quelques visites que le docteur Kohler et moi-même pouvons faire dans les IMP de l'œuvre qui peuvent nous permettre d'émettre un jugement sur la valeur de nos éducateurs. Nous ne pouvons donc qu'émettre des vues théoriques et formuler des vœux platoniques sur leur formation. 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]

Les problèmes portent principalement sur la qualification des éducateurs, jugée insuffisante par rapport à celle des instituteurs :

« En ce qui concerne les éducateurs, le problème [de la qualification] est beaucoup plus ardu et la valeur des éducateurs est beaucoup plus variable. Certains n'ont pas ou peu de formation. » [extrait du rapport de fonctionnement des CMP, 1954]

La solution préconisée est alors de rapatrier les éducateurs dans le giron de l'Éducation nationale.

« S'il y a de plus en plus d'instituteurs CAEA, il y a des faiblesses sur le personnel rééducateur et éducateur. La commission a admis que le recrutement des éducateurs peut se faire par le centre de formation d'éducateurs gérés par les associations de sauvegarde et dont les élèves suivent les cours d'un institut d'université [ou par] l'école nationale de pédagogie spécialisée de Beaumont sur Oise, relevant de l'Éducation nationale. Pour les directeurs, [...] cette solution permettrait de confier l'action éducative à un personnel formé par la même école que celle qui prépare au CAEA. » [CA du 26 avril 1958]

Cette dévalorisation systématique du métier d'éducateur reflète la volonté de l'OVE de conserver la mainmise de l'Éducation nationale sur l'organisation ; elle reflète une configuration de relations de pouvoir à l'intérieur des centres en faveur des instituteurs mais également le contre-modèle de prise en charge que défend l'OVE contre le modèle rééducatif promu par le ministère de la Santé et les Adapei.

Au-delà de la violence symbolique de ces discours sur les éducateurs spécialisés ils montrent bien la concurrence qui existe entre les deux professions pour garder le monopole de la prise en charge de l'enfance inadaptée. À la lutte politique entre ministère s'ajoute une lutte professionnelle entre éducateurs et instituteurs qui s'intensifie dans les années 1960 alors que la profession d'éducateur spécialisé se structure autour de formations spécifiques et d'un diplôme reconnu par l'État.

1.3.2.3. L'intrusion du rectorat dans la gestion

En second lieu, l'empreinte de l'Éducation nationale est prégnante en ce qui concerne le recrutement du personnel et des usagers des centres. Pour ce qui concerne le recrutement du personnel des centres, les membres de l'association puisent directement dans le vivier de l'Éducation nationale. Les directeurs d'établissements sont exclusivement des instituteurs. Le ministre de l'Éducation nationale conseille ainsi l'inspecteur d'académie sur les modes de recrutement du personnel des centres :

« L'organisation adoptée rendra très facile le groupement de ces enfants dans les maisons particulières [...]. Il sera sans doute possible de trouver à Lyon un certain nombre de maîtres spécialisés possédant le CA pour l'enseignement des enfants arriérés, ou à défaut des maîtres d'esprit ouvert et actifs qui pourraient s'informer auprès de leurs collègues. » [courrier du ministre de l'Éducation nationale à l'inspecteur d'académie, 23 novembre 1944]

L'association n'étant pas légalement associée à l'Éducation nationale, chaque recrue doit être détachée du ministère. Les courriers échangés entre directeurs administratifs, directeurs de centre, inspecteur d'académie et ministère concernent ainsi pour une grande partie les problèmes que pose le détachement d'instituteurs dans une association. R. Milliex, le directeur régional adjoint de l'Œuvre lui-même ancien instituteur est en charge de recruter des personnels dans les écoles normales d'instituteurs. Milliex est très actif dans les réseaux communistes et syndicaux des instituteurs et très porté sur les questions d'innovation pédagogiques, comme le raconte un ancien directeur général de l'Œuvre :

« L'École Normale a été des fiefs des communistes [...]. À Grenoble on était assez développé, on rentrait à l'école Normale et puis six mois après, on était adhérent aux jeunesses communistes ou au parti. C'était la tradition [...]. Il y avait des enseignants plus âgés qui assistaient à nos réunions de cellules et qui nous expliquaient un peu tout cela. Donc, l'OVE c'était déjà connu pour nous. » [M. A., administrateur d'OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateurs]

Pour recruter des nouveaux instituteurs, il se sert de ses réseaux et argumente autour de l'utilité sociale de l'OVE et de la conception libre du travail pédagogique qui sont de mise dans les établissements de l'Œuvre.

« Milliex c'est le Don Juan type. C'est un homme à femmes extraordinaire. Mais plus que ça, il voulait convaincre, il voulait que l'on adhère à sa pensée. Il était très charismatique, très beau gosse, un physique... Picasso vous voyez, un bagou, une intelligence très vive. Il aimait la polémique et dans les assemblées générales du syndicat, il y a toujours un moment où Milliex prenait la parole. Il avait une approche qui n'était pas du tout langue de bois. » [M. G., instituteur spécialisé, psychologue scolaire, directeur administratif et financier de l'OVE]

L'empreinte de l'Éducation nationale se fait également sentir sur le recrutement des usagers. Dès le départ, la question de la collaboration entre médecins et instituteurs se pose immédiatement :

« Le bénéfice que tire l'instituteur du contact permanent avec l'enfant n'est pas négligeable et nous sommes persuadés qu'un jeune instituteur débutant au Village d'Enfants y trouve rassemblé toutes les conditions d'un bon apprentissage du métier. Nous avons eu un autre problème à résoudre. L'état déficient de ces enfants justifiant une surveillance médicale vigilante, nous avons introduit des médecins dans la communauté et nous avons essayé de dégager des règles d'une bonne et franche collaboration médico-pédagogique, opération dont le succès à l'époque n'était pas réellement évident. » [l'OVE présentée aux stagiaires CAEI, 1968]

Dans ce cadre, les instituteurs ont la mainmise sur la détection et le recrutement des enfants, au détriment des médecins. Leur position centrale vis-à-vis du recrutement 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 sept 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]

Au départ centré sur la population orpheline, l'OVE modifie peu à peu sa catégorie cible pour l'élargir aux enfants malades puis aux personnes handicapées, sans que pour autant la domination des instituteurs ne soit mise à mal. La présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA de 1962 illustre cette mainmise des enseignants en ce qui concerne le dépistage des enfants, alors que les médecins n'interviennent que dans un second temps pour infirmer ou confirmer la proposition.

D'une manière générale, la structure organisationnelle et le fonctionnement même de l'association reflètent les relations de très grande proximité entre le ministère de l'Éducation nationale et l'association : la division hiérarchique entre Direction Départementale et Direction Régionale est structurée sur un modèle censé favoriser l'extension de l'influence du ministère. Les instituteurs détiennent une position centrale dans les centres, au détriment des directeurs et des éducateurs qui sont marginalisés.

Cette symbiose avec l'Éducation nationale met l'OVE dans une contradiction. En effet, si son projet de création d'un service public réussit, l'association disparaîtra au profit d'une administration d'État. La réalisation de son projet implique sa mort. Dès le départ, les membres de l'OVE travaillent ainsi à leur propre perte. La « chance » de l'OVE est que le ministère de l'Éducation nationale perde la bataille pour la prise en charge du secteur de l'enfance inadaptée, ce qui lui permet d'adopter la forme associative comme un outil destiné à rétablir l'équilibre. L'association ne survit que parce que l'objectif qu'elle s'est donnée n'est pas rempli.

Conclusion de la section 1

L'émergence des premiers principes de gouvernance des associations repose sur un contrôle cognitif des prises en charge qui définit l'organisation et le fonctionnement des établissements.

Malgré des positionnements associatifs diamétralement opposés, la réponse institutionnelle au problème de l'enfance inadaptée est identique : la prise en charge des enfants par la création d'établissements spécialisés. Quelle que soit l'orientation idéologique des membres des associations, l'association-gestionnaire émerge comme le modèle institutionnel dominant du secteur du handicap.

2. Les pouvoirs publics dans le système de gouvernance

La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 modifie la nature des outils mobilisables par les autorités publiques pour contrôler et orienter le développement des structures associatives. Dans un premier temps, nous montrerons que ces modifications n'inversent pas le rapport de force favorable aux associations (**section 2.1**). Dans un second temps, nous décrirons les stratégies développées par les associations afin d'obtenir des autorisations d'ouverture d'établissements (**section 2.2**).

2.1. Le rôle des pouvoirs publics : entre alliance et contrôle

Les pouvoirs publics sont le financeur exclusif des associations-gestionnaires. En cela, ils sont un acteur central pour comprendre la manière dont se structure la gouvernance des associations-gestionnaires. Durant cette première période, le rapport de force est en faveur des associations-gestionnaires.

Dans un premier temps, nous montrerons que les pouvoirs publics connaissent et respectent les territoires d'interventions associatifs grâce à des instances intermédiaires de concertation (**section 2.1**). Dans un second temps, l'administration ne maîtrise pas l'information sur l'offre et la demande et se repose donc sur l'expertise des associations-gestionnaires (**section 2.2**).

2.1.1. Les pouvoirs publics respectent les découpages territoriaux.

Les pouvoirs publics participent à la préservation des territoires d'intervention associatifs. Ces derniers connaissent et prennent en compte les stratégies politiques des associations dans leur décision d'autorisation.

Si les règles d'autorisation et de financement des équipements accueillant des personnes handicapées sont fixées à partir des années 1950, les institutions de régulation au niveau local sont récentes puisque les DDASS sont créées en 1964. La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 modifie la nature des outils mobilisables par les autorités publiques pour contrôler et orienter le développement des structures associatives. À partir de cette loi, les membres des DDASS⁴⁵², cherchent explicitement à contrôler plus directement les associations-gestionnaires.

D'une part sont instaurées les CRISMS⁴⁵³ qui ont vocation à régler les procédures de création et d'extension des établissements sociaux et médico-sociaux. D'autre part la loi d'orientation de 1975 confie la reconnaissance administrative du handicap à des Commissions Départementales :

- la CDES (Commission Départementale de l'Éducation Spéciale) pour la population âgée de 0 à 20 ans ;
- et la COTOREP (COMmission Technique d'Orientation et de REclassement Professionnel) pour la population de plus de 20 ans.

⁴⁵² DDASS : Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales.

⁴⁵³ CRISMS : Commissions Régionales des Institutions Sociales et Médico-Sociales), transformées en CROSS (Comité Régional d'Organisation Sanitaire et Sociale) en 1991 par la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, puis en CROSMS (Comité Régional d'Organisation Sanitaire et Médico-Sociale) par le Décret n° 2004-65 du 15 janvier 2004 (les CROSMS reprenant la section sociale des anciens CROSS et les CROS reprenant leur section sanitaire).

La mise en place de ces commissions peut apparaître comme une reprise en main des pouvoirs publics sur l'offre et la demande. Cependant, dans la continuité de la logique hybride et de concertation des ARSEA, l'ensemble de ces instances comprend des membres des associations et des pouvoirs publics. Toutes ces commissions comprennent des représentants des associations censées apporter l'expertise qui manque aux DDASS.

D'une manière générale, la DDASS n'est pas dans une posture d'injonction administrative mais dans une culture du compromis qui vise au déploiement de l'action sociale. Le sentiment général qui prédomine du côté des représentants de la DDASS est celui d'un respect mutuel entre les autorités de contrôle et les opérateurs associatifs :

« Il y avait des conflits, mais on essayait toujours d'en faire un jeu, d'essayer de dépasser ça pour trouver une solution, des compromis [...]. Je pense que les associations [...] ont été le plus fair-play possible et nous aussi. Parce que tout le monde y avait intérêt pour essayer d'avancer dans des conditions difficiles. » [IASS au service des établissements pour personnes handicapées à la DDASS du Rhône, 1982-1988]

L'ensemble des commissions et des instances intermédiaires permet aux pouvoirs publics de construire une représentation des logiques politiques qui structurent le champ du handicap. Ces instances de concertation sont simultanément une reconnaissance de la prise en compte des logiques politiques dans la construction de l'action publique et les lieux où elles peuvent s'exprimer en dehors de la relation administrative. Le rôle d'intermédiation du CREAI en est un bon exemple.

Le CREAI est une association financée en partie par des fonds publics qui a pour mission d'animer les acteurs du secteur et de réaliser des études de besoins. Les services déconcentrés (DDASS et DRASS) s'appuient sur l'expertise des « conseillers techniques »⁴⁵⁴ du CREAI pour se « repérer » dans le paysage associatif et pour apprécier la « qualité » des modes d'accompagnement proposés par les associations. La présence des autorités de régulation locales au CREAI leur permet de récupérer les revendications associatives et, le cas échéant, de faire passer des messages en dehors des contacts administratifs :

« Venir au CREAI en tant qu'association [permettait] d'avoir en permanence des messages provenant de l'État, des messages utilisables sur le plan technique. C'est-à-dire une espèce de traduction et de déclinaison opérationnelle des messages de politique publique [...]. C'était bien de venir au CREAI, parce que tu avais [les orientations] de la politique publique. » [conseiller technique au CREAI Rhône-Alpes entre 1995 et 2002, directeur du CREAI Rhône-Alpes depuis 2002]

Par leur présence dans ces instances de concertation, les pouvoirs publics acquièrent une parfaite connaissance des partages territoriaux. C'est ce dont témoignent ces deux inspectrices ayant exercé au sein de la DDASS de l'Isère à la fin des années 1970. Elles décrivent un paysage segmenté au sein duquel chaque association s'est construit une niche ou plusieurs niches :

« Comme autres structures, à part l'association X qui gérait surtout des IMP, un CAT et quelques foyers, on avait l'OVE, qui avait deux établissements, qu'ils ont toujours d'ailleurs mais qui ont été transformés. On avait dans le handicap ce qu'on appelait les « enfants inadaptés », en gros ce sont des déficients intellectuels. On avait légers, moyens, profonds. C'était le découpage de l'époque. Et donc l'association Y gérait les « profonds », on avait l'OVE qui gérait deux établissements dits « légers », de même qu'une association qui existe encore sur le nord Isère. Et puis on avait l'IMP de Tullins qui était congrégationniste au départ. » [IASS Isère de 1973 à 2010]

⁴⁵⁴ Les conseillers techniques du CREAI sont souvent d'anciens éducateurs spécialisés ou des psychologues, en lien avec des réseaux de pédopsychiatrie ou d'autres experts dans le domaine de l'éducation spéciale et des sciences sociales.

Cette connaissance du secteur leur permet de sélectionner les associations légitimes afin de les intégrer dans les commissions. Par exemple, le témoignage suivant raconte sur quels critères a été composée la COTOREP. À partir de la loi de 1975 cette commission statue sur la reconnaissance administrative des adultes handicapés. Elle est donc une instance primordiale puisqu'elle définit administrativement la demande et l'oriente vers un type d'établissement particulier. Participer à cette commission est une reconnaissance de la légitimité technique de l'association mais également un moyen de peser sur la demande.

[À propos des associations sollicitées par les pouvoirs publics pour avoir des représentants dans l'une des sections de la Cotorep créée en Isère à la fin années 1970] « On n'a pas pris l'association X parce que [...] la deuxième section, ce sont quand même les plus gros handicaps. Et l'association X était censée prendre des gens qui avaient un handicap susceptible quand même d'évoluer vers le milieu extérieur [...]. Nous [au contraire], on était vraiment centrés sur les handicaps très lourds. » [médecin inspecteur DDASS Isère de 1974 à 1997]

Au-delà des passages et des rencontres obligés avec les IASS⁴⁵⁵ en charge du suivi de leurs établissements que sont l'examen des budgets ou les passages de projets devant la CRISMS, les pouvoirs publics participent aux événements festifs qui rythment la vie de l'organisation comme les AG ou les inaugurations de nouveaux équipements. Ces rencontres fournissent des informations sur le fonctionnement interne de l'association et sur leurs éventuels projets de développement et permettent une connaissance de leurs activités associatives :

« Et puis la DDASS nous invitait pour des fêtes. À Monsols, je me suis même déplacée un dimanche pour une grande fête. C'étaient les 50 ans de cette association. Elle avait fait une superbe fête avec les parents, le personnel, les gens de la commune. Donc j'y étais allée. Les assemblées générales des associations, nous étions toujours présentes. C'est en général le week-end ou le soir [...]. Chaque fois qu'il y avait des modifications, on y allait bien sûr. » [IASS au service des établissements pour personnes handicapées à la DDASS du Rhône, 1982-1988]

Les autorités publiques disposent ainsi d'une lecture claire du paysage associatif et de l'offre d'équipement. Leurs décisions prennent en compte les logiques politiques propres au secteur et concourent à l'instauration et à la reproduction des partages sans pour autant en être les instigateurs. La morphologie de l'offre d'équipement est « territorialisée » en fonction des alliances idéologiques entre associations. Les convergences/divergences idéologiques construisent des réseaux d'associations partenaires qui conduisent les associations à inscrire leur développement économique dans des logiques exclusives les unes des autres.

Si les pratiques de commande d'équipement (établissement ou service) par les DDASS se développent, ces dernières respectent les partages économiques. Elles prennent deux formes principales. La première consiste à choisir *a priori* une association qui est capable de répondre à un besoin identifié par les membres de la DDASS. Les rapports de proximité entre les DDASS et les associations décrits dans la section précédente (voir section 2.1.1) permettent aux premiers de connaître le positionnement de chacune.

Les DDASS identifient ainsi une association qui pense à un projet de création/extension d'établissement sans que cette dernière n'en ait encore fait la demande formelle. Dans ce cas, les DDASS se contentent de convaincre et de soutenir l'association, puis de faciliter le processus de création/extension en s'assurant de la collaboration des partenaires financeurs (en particulier l'Assurance maladie). La pratique de commande prend ici une forme labile et peu visible, car la DDASS n'est pas concrètement à l'origine du projet de création/extension ;

⁴⁵⁵ IASS : Inspecteurs des Affaires Sociales et Sanitaires. Ces inspecteurs sont des fonctionnaires qui travaillent pour la DDASS puis pour les ARS et qui ont en charge de contrôler le bon fonctionnement des établissements.

ses représentants facilitent toutes les étapes de la décision et de la mise en œuvre du processus.

« Je vous avais parlé la dernière fois des études à partir des cas repérés en CDES. Ça avait été discuté avec les partenaires. On discute comme ça, et puis à ce moment-là le président dit : « ah, j'ai le président de l'Ain ou d'un autre département qui s'interroge ». Moi à ce moment-là, je voyais avec les équipes et avec le DDASS concerné. Et puis si on sentait que c'était dans le bon sens, on poussait, et finalement on faisait savoir à l'avance que ça se passerait relativement bien en CROSMS. Parce que du coup j'en parlais avec l'assurance maladie. Donc il y avait déjà la partie État-Assurance maladie qui était gagnée. Et puis bon, il pouvait y avoir un petit baroud d'honneur du public disant tiens, ça aurait pu être une initiative publique mais enfin, en fait ça se passait bien. » [directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000]

Gagner les partenaires financeurs à la cause du projet de création ou d'extension peut même déboucher sur la modification de la nature même du rôle de la DDASS, qui dans quelques cas marginaux devient un acteur partie-prenante du processus :

« On a créé le premier [...] CAT. Ça a été le premier CAT public [...] pour des handicapés moteurs en France je crois. Il y avait une association d'aveugles et d'handicapés qui avait obtenu la création d'un CAT. Et puis finalement ils n'avaient pas les reins solides. Et à un moment le DDASS s'est rendu compte qu'ils n'iraient pas loin, qu'en plus ils n'étaient pas très fiables pour encadrer des gens. Finalement il avait plaidé auprès du Conseil général pour que la collectivité se porte garante, pour qu'on ne perde pas les aides qui étaient inscrites. Et finalement c'est le Conseil général qui a décidé de créer un établissement public départemental. Il a fallu tout inventer, parce qu'il n'y avait pas de statuts. On a tout inventé. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

La seconde forme, la plus répandue, consiste à commander directement la création d'une structure auprès d'une association. La DDASS intervient ici directement en amont du processus de création/extension d'établissement. À la différence de la première forme de commande, la DDASS est ici directement à l'origine du projet. Il s'agit soit de la création soit, de l'extension d'un établissement car la DDASS a identifié un besoin précis mais qu'aucune association ne s'est encore positionnée.

« Est-ce que [...] vous pouviez [...] solliciter une association pour leur dire : « là, ça serait bien d'y aller ? Par exemple, le fait que l'OVE soit sollicitée pour prendre en charge des enfants sans solution, ce n'est pas eux qui l'ont proposé tout seul j'imagine »

« Ça a été le fruit beaucoup d'échanges, mais c'est vrai que pour prendre cet exemple-là on est allé taper à leur porte, on leur a demandé de travailler ces questions-là. Et ce n'est pas anodin que ce soit l'ADAPEI ou l'OVE qui étaient chargés de trouver des solutions... » [IPASS, responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

« Ça faisait longtemps qu'on disait : « Il faudrait sortir [les polyhandicapés] de l'hôpital », mais pour le[s] mettre où ? En fait c'est mon prédécesseur qui est allé voir [l'Association X] en leur disant : « il faudrait que vous nous aidiez, il faudrait faire un établissement pour des personnes très lourdement handicapées qui sont à l'hôpital pratiquement depuis leur naissance ». » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Ce système d'appréciations croisées conduit à reproduire des cohérences entre des origines militantes, des publics et des types d'établissements. Il contribue à réduire l'incertitude sur les comportements des associations et à reproduire les partages de territoires.

2.1.2. Une administration borgne : la maîtrise de l'information par les associations-gestionnaires

La loi 1975 (dite loi d'orientation en faveur des personnes handicapées) semble renforcer le poids des pouvoirs publics sur les associations notamment de mieux contrôler le processus de création/extension de structures mais la méconnaissance relative de l'offre existante et de la demande ne permet pas d'inverser le rapport de forces entre les tutelles et les associations.

Avant la réforme de 1975, les DDASS développaient déjà des statistiques rudimentaires concernant l'état de la demande au niveau départemental. Pour les tutelles, l'enjeu est de contrôler le processus de création/extension de structures.

« Et puis on avait fait ce tableau très vite, parce que je me disais : « on ne peut pas juger comme ça, j'ai besoin de comparer. Si on ne compare pas, comment on peut savoir qu'il faut donner plutôt à celui-là qu'à celui-là ? ». Donc très vite on s'était fait ces tableaux manuels, à la gomme et au crayon. Ils n'avaient jamais été faits auparavant et ils portaient sur l'ensemble des établissements pour enfants en listant les coûts, les prix de journée. » [IPASS, Responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

« On prenait établissement par établissement, on prenait compte par compte. On calculait le coût à la journée, puisque c'était en prix de journée. On calculait le coût à la journée de l'alimentation, des transports, des dépenses médicales (il n'y en avait pas beaucoup à l'époque), les amortissements, les frais financiers [...]. Et quand on comparait, on disait : « mais pourquoi celui-là, l'alimentation est bien plus chère ? », donc on les ramenait à la moyenne ou on les stabilisait, on disait : « cette année, on ne donne pas d'augmentation là-dessus, essayez de faire des économies ». On allait voir une association en disant : « la moyenne sur le département est de tant sur l'alimentation ». Ça aide dans la négociation. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Ces initiatives restent cependant individuelles, elles sont suspendues à la bonne volonté des DDASS locales et de leur service. Les outils statistiques sont très artisanaux ; ils ne sont pas développés de façon systématique ni pérenne.

La création des commissions permet à certains inspecteurs de la DDASS de centraliser les informations fournies et de construire des données chiffrées à partir des dossiers déposés à la CRISMS. Cependant, ces données chiffrées dépendent entièrement des associations.

« On avait un peu des doutes sur la prospective, sur l'évolution. Mais ma collègue et moi avons été toutes [les] deux membres de la CDES. Et on avait toutes les statistiques de cette commission. Chaque année, ma collègue faisait une espèce de commentaire sur l'occupation des établissements et une prévision d'occupation [...]. Cependant les statistiques de la CDES étaient construites par du déclaratif, bien sûr. [Mais c'étaient] quand même des comptes administratifs, donc des documents officiels [...]. J'espère qu'ils nous ont donné les chiffres réels. On compilait tous ces éléments provenant de la CDES [...]. Ensuite, les associations devaient prouver que l'établissement répondait à des besoins. Donc là nous, il fallait qu'on vérifie par rapport à nos statistiques de la CDES et des études aussi que nous envoyait le CREAI [...]. Il y avait des statistiques, donc on vérifiait si au niveau des besoins qu'ils évoquaient, c'était à peu près identique ou s'ils étaient en deçà. Ou au-dessus, mais c'est rarement au-dessus, en général, c'était en deçà. » [IASS, service des établissements pour personnes handicapées, DDASS du Rhône de 1982 à 1988]

Comme le souligne cet inspecteur, le CREAI⁴⁵⁶ vient compléter ces prémices de connaissance statistique. Ces centres, créés le 22 janvier 1964 dans chaque région française, s'inscrivent dans le cadre de la loi 1901 sur les associations et voient leur mission se concentrer sur le repérage et l'analyse des besoins au sein du secteur médico-social au début des années 1980⁴⁵⁷.

Comme pour les CDES et COTOREP, où les associations fournissent les matériaux qui permettent d'élaborer les statistiques, le CREAI est une ressource ambiguë pour les membres des DDASS. Dans la continuité des ARSEA, les CA des CREAI comprennent à la fois le DRASS⁴⁵⁸ et les représentants des associations de la région et leur fonctionnement quotidien repose sur des rencontres, séminaires, tables rondes entre associations-gestionnaires.

Le centre rhônalpin arrive cependant à se positionner comme un acteur intermédiaire incontournable ayant la confiance des associations et des services des DDASS :

« Après la loi de 75, il y a eu des décrets qui expliquaient comment s'y prendre pour autoriser. Et puis il y avait des circulaires. On devait prendre l'avis de personnes compétentes, donc on prenait l'avis du CREAI. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Plusieurs facteurs expliquent l'efficacité de la construction de ce positionnement auprès des DDASS, malgré les biais organisationnels liés aux risques de collusion entre services déconcentrés et associations.

Tout d'abord, le CREAI Rhône-Alpes est la seule organisation exclusivement dédiée à la collecte d'informations et à la création de données chiffrées qui viennent compléter les statistiques de la CDES et de la COTOREP. Alors que les DDASS construisent des statistiques qui portent principalement sur les prix de journée, le contrôle des coûts, *etc.*, les membres du CREAI fournissent des études dont l'objet et la portée diffèrent.

Ces dernières se focalisent soit sur le fonctionnement concret des structures existantes, soit sur les grandes tendances concernant la prise en charge du handicap. Les DDASS peuvent ainsi compléter et élargir leur analyse des besoins : les membres du CREAI leur livrent des informations que celles-ci n'ont matériellement pas le temps de chercher.

« Le CREAI nous aidait à mettre le point sur certains trucs qu'on ne pouvait pas voir. Nous, on était bien compétents sur les aspects financiers, sur les aspects administratifs aussi, tout ce qui était autorisation, etc. [...]. Mais sur tout ce qui était éducatif, pédagogique, la vie dans l'établissement, la culture, je n'avais pas le temps de faire des recherches, de lire des rapports sur ceci ou sur cela. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Par ailleurs les membres du CREAI Rhône-Alpes collaborent étroitement avec des universitaires rhônalpins lorsqu'ils publient leurs études. La construction de leur positionnement stratégique repose sur la mobilisation de la légitimité académique locale qui contrebalance l'ambiguïté de la composition du centre en effaçant les éventuels rapports de

⁴⁵⁶ CREAI : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptée.

⁴⁵⁷ Leur mission est précisée dans une note de service interministérielle du 13 janvier 1984 : « *Les CREAI ont pour mission principale d'être des lieux de repérage et d'analyse des besoins et d'étude des réponses à y apporter, des lieux de rencontre et de réflexion entre les élus, les représentants des forces sociales et ceux des administrations concernées, de fournir des analyses et des avis techniques aux décideurs, ainsi qu'aux gestionnaires des établissements et services. Ils ont, à cet égard, un rôle important à jouer comme outil technique au service des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées et inadaptées à l'échelon régional* ».

⁴⁵⁸ DRASS : Directeur Régional des Affaires Sanitaires et Sociales.

force internes. La collaboration avec des universitaires locaux se traduit ainsi par la construction d'un positionnement à la fois intermédiaire et neutre :

« Pour nous, surtout dans les années où on n'avait pas toujours des compétences autour de nous, on était très polyvalents, très généralistes. [Au CREAI] on trouvait des sociologues, des psychologues, des gens qui étaient plus dans la recherche, au moins au niveau de Rhône-Alpes, des gens qui travaillaient avec l'université. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Enfin, les centres ont une surface régionale qui permet d'élargir l'angle de vision des services déconcentrés, focalisés au niveau départemental.

« J'ai toujours trouvé que les gens avaient du recul, ils avaient une vue régionale qu'on n'avait pas. Nous, on connaissait notre département mais à côté on ne connaissait pas [...]. Eux étaient payés pour faire des études, pour creuser un peu les sujets, pour faire cette comparaison entre les départements, pour faire des analyses. » [IPASS, responsable du pôle médico-social à la DDASS Isère de 2005 à 2010]

Les membres du CREAI parviennent ainsi à positionner le centre à la fois comme un intermédiaire entre les associations et les DDASS et comme un acteur complémentaire aux DDASS qui se reposent sur eux pour collecter des informations sur les besoins départementaux et régionaux.

La loi d'orientation de 1975 modifie *a priori* le rapport de force entre services déconcentrés et associations en fournissant les moyens aux premiers de contrôler directement les seconds. Cependant, la relative méconnaissance de l'administration sur l'offre et la demande ne permet pas d'inverser le rapport de force entre administrations et associations.

Si la pratique de la commande et plus généralement la mobilisation d'outils de contrôle se systématisent, le contrôle de la définition des besoins par la DDASS est plus fragile. Les ressources pour mettre en œuvre cette stratégie sont en effet ambiguës, dans la mesure où les associations (que ce soit dans le cadre de la CDES/COTOREP ou dans le cadre du CREAI) sont parties prenantes du processus de définition de ces besoins.

Conclusion

Que ce soit avant ou après la loi de 1975, les pouvoirs publics respectent les partages des territoires associatifs. En effet, les associations maîtrisent la connaissance de l'offre à partir de l'analyse des listes d'attente et des taux de remplissage des établissements dont elles ont la gestion. Elles maîtrisent également la demande par les réseaux bénévoles qu'elles mobilisent. De ce fait, les outils censés renforcer le poids des pouvoirs publics comprennent systématiquement des représentants associatifs et reproduisent en partie le compromis intentionnel symbolisé par les ARSEA.

2.2. Agir politiquement sur les autorités publiques : des stratégies de barguignage et de « projet latéral⁴⁵⁹ »

Dans cette partie nous allons montrer que les relations entre les pouvoirs publics et les associations-gestionnaires sont loin de se conformer à une logique impersonnelle bureaucratique. Au contraire, l'orientation politique des associations structure les rapports entre associations et pouvoirs publics.

⁴⁵⁹ Olivier d'Herbemont and Bruno César, *La stratégie de projet latéral*, Paris, Dunod, 2004.

Ces discours à propos des relations entre associations et pouvoirs publics prennent souvent la forme d'un récit qui explique comment l'un des acteurs a pu déjouer la stratégie des autres acteurs. Les associations se font un malin plaisir à présenter les stratégies de contournement des logiques administratives tandis que les pouvoirs publics montrent qu'ils ne sont pas dupes de ces stratégies en exposant une parfaite connaissance des logiques politiques qui structurent le champ.

Dans un premier temps, nous verrons que les associations négocient leur indépendance en entretenant une bonne réputation auprès des pouvoirs publics (**section 2.2.1**). Dans un second temps, nous montrerons que les associations utilisent leurs réseaux politiques pour court-circuiter certaines décisions administratives (**section 2.2.2**).

2.2.1. Promouvoir sa réputation associative auprès des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ayant la maîtrise des autorisations d'ouvertures et de l'allocation des financements d'établissement, les associations cherchent à construire une réputation positive face aux représentants de l'administration.

À cet égard le CREAI est une institution intermédiaire primordiale pour la circulation des bonnes réputations associatives. D'une part, parce que la principale activité du CREAI consiste à animer des réflexions collectives en lien avec les associations sous la forme de colloques et journées d'études sur des questions techniques autour de la prise en charge du handicap. Et d'autre part parce que le CREAI a une forte légitimité technique auprès des services déconcentrés de l'État qui lui commandent des études de besoins (voir section 2.1.2).

« Être bien avec le CREAI, c'était être bien avec la DDASS. Ça passait par des activités qui n'étaient pas nécessairement très formalisées. Ça passait par des activités où tu organisais des réunions, où tu faisais travailler des commissions, où tu organisais un colloque, où tu te mettais en évidence face à la DDASS ou la DRASS. Et tu faisais passer comme ça un certain nombre de messages au monde associatif. Donc pour le monde associatif, être bien avec le CREAI c'est être bien nécessairement avec le pouvoir public qui était essentiellement l'État [...]. Le CREAI avait une vision technicienne des choses, donc c'était de bon ton de venir au CREAI. Pourquoi, parce que tu étais assuré de trouver des choses qui allaient permettre de légitimer ta pratique sur le terrain derrière. Techniquement tu étais dans l'air du temps. » [conseiller technique au CREAI Rhône-Alpes entre 1995 et 2002, directeur du CREAI Rhône-Alpes depuis 2002]

L'ensemble des places disponibles au bureau du CREAI sont occupées par les opérateurs dominants du secteur. Au-delà des affinités électives différenciées, les dirigeants de l'OVE comme ceux de l'Adapei déploient une stratégie similaire pour se faire connaître et reconnaître par les représentants des autorités publiques locales, en particulier par la DDASS. Elles sont toutes deux représentées au sein du bureau du CREAI. Ce qui importe pour les associations c'est d'être associé à la légitimité technique du CREAI considéré par tous comme le bureau d'étude spécialiste du secteur.

« Il faut s'imaginer l'expertise du CREAI à l'époque. Il y avait un ou deux toubibs qui traînaient là-dedans, il y avait notamment le docteur X. C'étaient des gens qui allaient raconter des trucs, [qui organisaient] des réunions. Ça vivait bien un CREAI. Pour l'époque, l'expertise technique était bonne [...]. C'est-à-dire que l'expert avait des pensées à peu près bien faites. » [conseiller technique au CREAI Rhône-Alpes entre 1995 et 2002, directeur du CREAI Rhône-Alpes depuis 2002]

Pour les grandes associations-gestionnaires qui cherchent à développer leur équipement, la participation aux activités du CREAI est une forme d'attachement dont ils peuvent attendre en retour l'acquisition d'un crédit auprès des pouvoirs publics.

Cependant, les associations ne se contentent pas d'entretenir une interconnaissance avec les représentants de la DDASS pour agrandir leur réputation. Elles peuvent chercher à montrer leur « *bonne volonté publique* » en répondant de manière positive aux orientations définies par les pouvoirs publics.

Cette stratégie de « bon élève » répond aux intérêts des autorités publiques qui peinent parfois à trouver des « opérateurs » compétents dans certains domaines ou qui cherchent à « écouler » des reliquats. En contrepartie, les associations attendent de ces « services rendus » aux autorités des décisions qui permettent de réaliser leur projet politique : ouverture de places, sièges à certaines commissions stratégiques...

La construction de ces relations de bonnes ententes et d'intérêts réciproques peut prendre plusieurs formes que nous allons illustrer par des exemples tirés de nos deux études de cas.

2.2.1.1. L'OVE et son concept de saine gestion

Le premier exemple qui illustre ces relations particulières est tiré de l'étude cas de l'OVE. Au cours des années 1970 le taux d'occupation de certains établissements de l'association est en chute libre. Les établissements étant financés en fonction du nombre de places occupées, ils vivent sur les réserves associatives et présentent des déficits structureaux.

L'OVE se conformant à son principe de « *saine gestion* » anticipe ces problèmes financiers et choisit non pas de demander des subsides financiers comme le font nombre d'associations en difficulté mais de proposer aux pouvoirs publics une étude des besoins, qui s'apparente à la recherche de nouveaux débouchés pour ses établissements. De plus, les dirigeants de l'OVE savent également que les besoins qui ne sont pas reconnus comme tels par les tutelles ne seront pas financés et l'étude des besoins est un moyen de légitimer ces nouveaux débouchés.

Les pouvoirs publics accueillent avec enthousiasme cette proposition car l'évaluation des besoins est le point aveugle des autorités de financements (voir section 2.1.2). Le bénéfice symbolique de cette situation pour OVE est immédiat. Elle se présente comme une association qui sait anticiper les difficultés et y répondre dans un souci de bien public.

Cette décision d'associer les représentants des tutelles aux décisions concernant les orientations stratégiques de l'association (redéfinition des publics cibles...) répond simultanément à la problématique de reconversion des établissements à laquelle l'association est confrontée et à l'attachement des dirigeants de l'OVE pour le service public.

Durant les années 1970, l'OVE enquête par exemple sur les besoins autour de son établissement d'Amphion en sollicitant des informations auprès de la DDASS, de la CAF et des services sociaux. En 1976, l'opérateur est à l'initiative de l'organisation d'une réunion avec la DDASS, pour faire l'état de la situation de la concurrence et réorienter l'un de ses établissements en fonction des priorités portées par les pouvoirs publics :

*« Le DG a étudié la question pour ces 2 maisons :
a/ à Autrans, une audience auprès de la DDASS de l'Isère nous apprend que cette situation est assez générale pour les MECS du département. Une réunion organisée par les tutelles [s'est tenue] en février pour comparer les besoins et les capacités d'accueil des « cas sociaux ». Bien entendu s'il n'y plus besoin d'un internat pour cette population, nous étudierons une reconversion, en particulier la création d'un centre permanent pour classe de neige et classes vertes ;*

b/ à Dieulefit, [la] situation [est] plus préoccupante car les allergologues soignent maintenant en laissant dans le milieu familial. Il faut étudier les conversions possibles. » [compte-rendu CA mars 1976]

Cette stratégie de conformité aux orientations des pouvoirs publics, si elle permet de garantir la sauvegarde de l'activité, se heurte à certaines limites qui sont liées au « couplage »⁴⁶⁰ du développement économique avec le projet originel de l'association. Ainsi, au début des années 1980, la DDASS suggère-t-elle pour l'un des établissements de l'OVE une reconversion vers la prise en charge d'adultes handicapés, alors que l'association milite pour répliquer son « *projet pédagogique total* » auprès d'un public d'enfants. L'OVE répond négativement aux orientations de la DDASS pour préserver la cohérence de son projet politique tourné exclusivement vers la prise en charge des enfants.

La seconde forme que prend cette stratégie consiste à transiger avec son projet politique en acceptant de gérer un établissement qui ne correspond pas au public prioritaire de l'association et par-là, de sortir de son territoire d'intervention traditionnelle. Cette stratégie peut être illustrée par un exemple de l'Adapei.

2.2.1.2. L'Adapei et la diversification de complaisance

En 1977, les dirigeants de l'Adapei acceptent, sur sollicitation conjointe de la DDASS et du CREAI, de prendre la gestion d'un établissement expérimental pour jeunes adultes autistes et psychotiques. Ce projet d'établissement a été élaboré à l'initiative d'un petit groupe d'éducateurs spécialisés (dont une salariée de l'Adapei) qui ne souhaitent pas gérer directement la structure, ce qui suppose de trouver une association-gestionnaire, condition nécessaire pour obtenir l'autorisation d'ouverture de l'établissement.

Ce public d'enfants souffrant « d'un handicap psychique » ne correspond pas au public cible de l'Adapei qui est exclusivement centré sur la déficience intellectuelle. Les dirigeants de l'Adapei semblent avoir montré peu d'enthousiasme pour ce projet, qui plus est porté par des éducateurs « avant-gardiste » selon les propos de l'une des protagonistes de ce projet :

« [Je disais :] « il [ne] faut jamais qu'on accepte quoi que ce soit de l'Adapei, il faut trouver une autre association ». On avait quand même des idées extrêmement avant-gardiste et j'étais sûre que ça n'allait pas vraiment plaire aux administrateurs de l'Adapei. Je disais [qu'il ne fallait] pas qu'on se mette dans les pattes de l'Adapei, ça [allait] être infernal. Parce que l'Adapei, elle prend les projets quand on lui demande [...], elle n'avait absolument pensé à rien, franchement à rien. Et je pense que ça lui plaisait qu'à moitié. Eux c'est quand même des spécialistes de la déficience mentale profonde. [Nous] on n'avait pas de trisomiques [...]. C'était la folie, hein, c'était la folie de chez la folie... C'est pas leur tasse de thé, et ils voulaient pas le savoir, je crois qu'ils ne voulaient même pas le savoir. » [chef de service (1974-1997) et directrice d'établissement de l'Adapei (1997-2008)]

Cependant, la prise de gestion de cet établissement répond à deux enjeux pour l'Adapei. Le premier est d'entretenir sa réputation d'opérateur fiable et à l'écoute des préoccupations des pouvoirs publics. L'Adapei peut attendre en contrepartie de son engagement à gérer cette structure expérimentale une forme de rétribution, qu'il s'agisse d'un soutien des autorités de régulation sur d'autres projets ou d'une certaine bienveillance sur les aspects comptables ou financiers par exemple.

Le second enjeu concerne la maîtrise des flux d'utilisateurs au sein des établissements de l'association. La nouvelle structure permet en effet d'accueillir quelques usagers dispersés dans différents établissements de l'Adapei. La création de cet établissement en marge permet

⁴⁶⁰ La notion de « couplage » provient des travaux de sociologie économique. Elle décrit les situations où les logiques économiques sont fortement encadrées dans les logiques sociales. Voir Philippe Steiner and François Vatin, *Traité de sociologie économique*, PUF/Quadrige, Paris, 2009, p. 800.

de donner satisfaction aux familles qui voient d'un mauvais œil le mélange des handicaps dans les établissements.

Enfin, cette création d'établissement est conforme au vœu de la majorité du CA de ne pas créer une véritable filière tout en évitant la venue d'une association concurrente sur ce domaine. Il s'agit là d'un accord réalisé dans l'intérêt bien compris de l'ensemble des parties, les dirigeants de l'association comme les représentants de la DDASS.

Une troisième forme peut encore être évoquée consistant à proposer un projet clefs-en-main à l'administration tout répondant au problème des parents « sans solution » (c'est-à-dire qui n'ont pas de place dans aucun établissement du département). Compte-tenu de son objectif prioritaire de création d'établissement pour répondre aux parents dans la détresse, l'Adapei déploie une stratégie de contournement relatif des autorités publiques. L'Adapei conçoit en effet des « *projets clefs en main* » qui n'attendent qu'une autorisation de la part des autorités publiques pour commencer à fonctionner et ainsi répondre aux besoins des familles adhérentes.

Cette stratégie consiste à placer les pouvoirs publics devant le fait accompli afin de limiter leurs marges de négociation. Concrètement, cette stratégie est rendue possible par de nombreuses démarches entreprises par les membres de l'association, depuis la prospection pour l'achat de terrains ou de bâtiments, jusqu'à la levée de fonds privés. Cette dernière prend la forme des emblématiques « opérations brioches » des associations parentales (lancées par l'Unapei en 1968, ces opérations sont encore aujourd'hui mises en œuvre à son initiative⁴⁶¹). Jouant un fort rôle de mobilisation interne des militants associatifs, ces opérations ont eu, au cours des années 1970 un fort impact économique sur le financement des établissements de l'Adapei :

« Avant que j'arrive, il y a eu entre autre des opérations brioches qui ont rapporté énormément d'argent. Donc le mécanisme est le suivant : quand vous créez un établissement et que vous apportez des fonds propres avec l'opération brioche et des dons, avec ça vous créez un établissement. Le prix de journée inclut l'amortissement de la totalité de l'établissement, donc on vous rembourse vos fonds propres. » [trésorier depuis 1976]

De manière plus générale, le « modèle économique » de l'Adapei consiste à partir des années 1970 et surtout 1980, à l'initiative d'un petit groupe de parents - cadres de l'industrie, à « *prendre des risques* » financiers (à la façon d'un entrepreneur) en construisant des établissements avant même d'avoir obtenu les autorisations d'ouverture et de financement :

« [Au milieu des années 1970], il y a un virage, l'Adapei a pris justement un peu plus de risque qu'auparavant. Auparavant un chou est un chou... Les risques, ça se traduit par des choses telles que créer un établissement avant même d'avoir eu le feu vert de la DDASS. Je pense à un établissement comme Mornant ou Toussiez, où les financements traînaient et où [le président] a dit « et hop, on y va ». Alors après c'était sur les fonds de l'Adapei certes. En partant du principe que la DDASS suivrait à un moment. » [éducateur spécialisé puis directeur d'établissement de l'Adapei depuis 1981]

461 La présentation des opérations brioches actuelles est formulée en ces termes sur le site internet de l'Unapei : « *Depuis 40 ans, cette action emblématique de l'Unapei, s'inscrit dans une démarche nationale de sensibilisation en faveur des personnes en situation de handicap mental. Chaque année, plus de 100 associations de l'Unapei organisent ces journées et proposent à la vente des brioches, symbole de partage et de convivialité, et sollicitent la générosité du public. Grâce à ces ventes, notre réseau peut financer l'extension de structures spécialisées, acquérir des équipements pour les établissements, financer des activités de loisir... Ces dernières années, les associations participantes ont ainsi collecté plus de 2 millions d'euros* » www.operationbrioches.org

Ces risques sont tout relatifs, dans la mesure où les dirigeants savent que les besoins qu'ils ont identifiés ne seront pas – en tout cas pour cette période – remis en cause par les autorités de tutelles. Cette stratégie est une manière non pas d'entrer en conflit direct avec les représentants de la DDASS, mais du moins d'opérer sur eux une pression politique, à laquelle ils sont sensibles.

On ne peut exclure par ailleurs l'hypothèse que ces stratégies viennent répondre aux priorités et aux besoins d'équipement du département et répondent aux attentes des autorités de régulation. La « prise de risque » est tout autant un affichage politique interne pour l'association, valorisant l'initiative privée contre les lourdeurs du fonctionnement de l'État, qu'une stratégie de contrôle sur les autorités publiques, même si elle témoigne des capacités de mobilisation de ressources diverses de l'Adapei et contribue à asseoir son positionnement de gros opérateur incontournable dans le département.

2.2.2. Les stratégies de contournement de l'administration

La rhétorique d'une majorité d'associations repose sur un mythe sans cesse entretenu qui fait de l'initiative privée associative une réponse aux insuffisances de l'État et de l'administration. En cela, ce mythe est conforme aux thèses sur les associations considérées comme des structures de gouvernance alternative au marché et à l'État. Les associations ont à cœur de mettre en scène des stratégies de confrontation qui visent à peser sur les comportements des autorités publiques, à la fois pour entretenir ce mythe mais aussi afin de faire la démonstration de leur spécificité associative et de leur efficacité relative.

Ces stratégies relèvent de la pression politique et de la manifestation de rapports de pouvoir plus ouverts que la stratégie d'imposition de projets clefs en main que nous avons développée ci-dessus. Ces stratégies consistent au nom des valeurs défendues par l'association de se confronter aux autorités pourtant il ne s'agit jamais d'une confrontation directe.

Ces stratégies reposent sur les valeurs du projet originel de l'association qui est politiquement mobilisé pour aider à la création de « places » ou à la préservation des intérêts de l'association. Nous allons les illustrer par deux exemples tirés de nos études de cas.

Dans les deux exemples la logique est identique, elle consiste à organiser un réseau d'élus locaux et nationaux en vue de créer des établissements. Les réseaux de chacune des associations dépendent exclusivement du capital social des dirigeants-bénévoles et reposent sur des affinités électives conformes au positionnement politiques de chaque association. Nous développerons deux exemples de cette stratégie de court-circuitage de l'administration : le premier tiré de l'Adapei, le second de l'OVE. Pour chaque exemple nous présenterons dans un premier temps le réseau sur lequel s'appuie l'association et dans un second temps les conditions de son efficacité

2.2.2.1. L'Adapei : la mobilisation des réseaux politiques

Le premier exemple est mis en œuvre par l'Adapei et consiste à exposer publiquement sa force politique pour faire plier l'administration locale. Les affinités électives sur lesquelles s'appuient l'Adapei peuvent être illustrées par les relations privilégiées qu'entretient un petit groupe de parents avec des élus locaux et nationaux. Les membres de ce groupe ont en commun, outre le fait d'être des pères d'enfants handicapés mentaux, d'être des cadres diplômés exerçant dans de grandes entreprises industrielles de la région lyonnaise. Leur connaissance des élus locaux passe pour certains par leur activité professionnelle.

L'un d'entre eux est en charge de la reconversion du patrimoine immobilier d'un grand groupe chimique au moment des fermetures d'usine dans le Rhône et négocie la création de « Zones

d'aménagement » avec les élus locaux et leurs représentants. Pour d'autres, la connaissance des élus locaux passe par un engagement militant auprès du patronat chrétien, ce qui les inscrit dans des réseaux économiques et politiques de centre droit. Enfin, certaines de ces relations politiques sont issues des réseaux associatifs nationaux, via l'adhésion de l'Adapei à l'Unapei (et la présence de membres de l'Adapei du Rhône au bureau de l'Union nationale), qui se positionne comme un interlocuteur du gouvernement en matière de politique du handicap.

De manière générale, perce dans le discours de ces dirigeants associatifs une certaine fascination pour les hommes politiques et ils se prévalent de relations soit privilégiées soit parfois d'instrumentalisation de ces hommes politiques, auxquels ils seraient parvenus à « soutirer » une décision en leur faveur. Ils relatent, lors des entretiens d'enquête, des rencontres et des anecdotes avec des hommes politiques : échanges de courriers avec les ministres, rencontres formelles ou informelles avec les élus locaux ou les personnalités locales et régionales devenues ministres (Michel Mercier, Charles Hernu, Jacques Moulinier, Henri Chabert pour les premiers, Raymond Barre ou Jacques Barrot pour les seconds).

Les liens avec les élus sont mobilisés de deux façons par les dirigeants de l'Adapei. Tout d'abord, ils permettent de relayer les revendications de l'association au niveau national ou local. Le recours aux intermédiaires politiques pour « obtenir des places » dans le département du Rhône ou « débloquer un dossier » paraît aux yeux des dirigeants de l'Adapei comme plus efficace, plus rapide et plus fiable que les relations formelles qu'ils peuvent entretenir avec les représentants locaux de l'administration de la santé (directeur de DDASS ou IASS). Ils opposent à la lourdeur des règles et à la lenteur bureaucratique de l'administration, la réactivité de l'élu local soumis à la pression de ses électeurs et plus à l'écoute des situations d'urgence soulevées par les parents d'enfants handicapés.

Par ailleurs, les relations avec les élus locaux permettent d'obtenir sans trop de peine des locations ou des achats de terrain à bas prix, en jouant sur les arguments d'aménagement du territoire et de préservation des emplois locaux. Cette stratégie est clairement explicitée par les dirigeants de l'Adapei :

« Pourquoi on est installé à l'extérieur de la ville ? Parce que politiquement, c'était beaucoup plus efficace. Il est beaucoup plus facile de réunir les maires de la région de Meyzieu, Soucieux, Satolas, toute cette région... ou les maires de Thizy. Ce n'est pas par hasard si on est le plus gros employeur du Haut-Beaujolais. Bien sûr Mercier, je le connais, j'ai fait partie de ce qu'on appelait le conseil de maison de la Gaité [nom de l'établissement] qui était un foyer à Amplepuis. Il y a trente ans de ça. À l'époque Monsieur Mercier était maire d'Amplepuis. L'appui des maires locaux a énormément d'importance [...]. Notre démarche c'était s'appuyer sur des élus locaux, qui ne nous apportaient pas seulement leur soutien. À Meys par exemple, ils nous donnaient le terrain⁴⁶². Et puis c'était un projet local qui concernait toute la population, dans les petits villages les gens sont beaucoup plus proches, plus attentifs au sort des personnes handicapées que dans les grandes villes où c'est l'anonymat. » [trésorier de l'Adapei depuis 1976]

Les relations préférentielles que les dirigeants de l'Adapei entretiennent avec les hommes politiques plutôt qu'avec les hauts fonctionnaires de l'administration de la santé s'expliquent à la fois par leur goût pour les négociations « de terrain », leur désintérêt pour la formalisation de dossiers administratifs et par leur stratégie de développement (installation d'équipement de la filière péda-gogico-productive en zone semi-rurale).

⁴⁶² Meys est une commune du Rhône qui compte 540 habitants au début des années quatre-vingt. L'Adapei y gère un CAT et un foyer, créés en 1982.

L'Adapei mobilise des réseaux politiques, locaux ou nationaux pour faire pression sur les décisions de l'administration (autorisation d'un projet et/ou déblocage de situation financière) voire pour court-circuiter les avis et décisions des services des DDASS et plus tard du Conseil général. Les élus locaux peuvent servir de relais vers des hommes politiques ayant des responsabilités nationales, qui peuvent à leur tour faire « redescendre » des instructions aux directeurs de DDASS.

Cette stratégie est par ailleurs mobilisée au niveau local auprès des conseillers généraux, à partir de la décentralisation du début des 1980 qui confère au Conseil général des compétences dans le domaine médico-social, ce dont témoigne le responsable en charge des personnes handicapées pour le Conseil général du Rhône sur cette période :

« Les associations (l'ADAPEI et bien d'autres) rencontrent véritablement les élus, elles rencontrent l'élu principal et bon, pour aller vite : elles regrettent qu'il n'y ait pas assez de places pour accueillir les personnes handicapées, ça c'est clair, c'est la grande demande. » [responsable du suivi des établissements pour personnes handicapées au CG du Rhône, 1996-2006]

Dans le même registre, les opérateurs peuvent organiser une mobilisation collective des élus locaux sous forme de comités de parrainage. Cette technique a été utilisée au début des années 1980 par l'Adapei face au retard pris dans le financement et l'ouverture d'un CAT. Le comité de parrainage ouvert à la « société civile » remplace ici l'action collective des parents, figure originelle du lobbying politique des associations parentales.

L'objectif est de faire pression sur les autorités publiques pour accélérer les procédures administratives d'autorisation et de financement, de manière à commencer à construire l'établissement. Cet épisode, dont l'issue s'est avérée fructueuse, illustre les multiples ressources mobilisées par les dirigeants associatifs pour exercer un lobbying politique auprès de la DDASS, depuis la mobilisation parentale (pétition) jusqu'au recours au ministre, en passant par le comité de parrainage local :

Encart 18 - EXEMPLE DE STRATÉGIE DE CONTOURNEMENT DE L'ADMINISTRATION À L'ADAPEI

« Il faut créer un comité de parrainage (industriels, médecins, vedettes), établir un bon dossier, avoir le concours d'un professionnel de la communication pour organiser des opérations de sponsoring, pour se tourner vers l'extérieur, pour obtenir des fonds et se faire connaître. Pas vers les parents.

[Les administrateurs ont voté le recours à une société de communication pour préparer des plaquettes de présentation du futur établissement].

Président : dès que la plaquette sera disponible, tous les membres du CA devront se considérer comme mobilisés pour développer l'opération de financement par une sensibilisation générale. Nous devons prouver aux pouvoirs publics que nous sommes capables de financer.

M. P. [membre du bureau] précise les difficultés « administratives » : « Si le budget d'investissement est considérable -6 millions de Francs- pour le seul bâtiment, l'essentiel réside cependant dans les frais de fonctionnement qui représentent annuellement environ 80 % du coût de l'investissement. Nous ne pouvons pas assurer la couverture de ces coûts sans l'assistance de l'État », donc [il faut envisager des] démarches auprès des autorités de tutelle et [obtenir le] soutien des autorités locales. Mais « la création d'un CAT dépend du Ministère de la solidarité ». La DDASS prévoit un financement local par redéploiement d'autres établissements du département à hauteur de 40 % du montant global. Reste donc 60 % à financer au niveau national.

L'espoir d'une réponse positive, du fait de l'acuité des besoins de création de places [demeure], et « la pression des parents dont les autorités de tutelle sont bien conscientes » [ainsi que] « la proximité des élections peut être également

un facteur favorable ». [extraits des compte-rendu des CA de juillet et octobre 1986]

Épilogue :

« Le Président a reçu une lettre de Raymond Barre accompagnée d'une lettre adressée par M. Seguin à M. Barre. Seguin précise que 10 postes supplémentaires sont prévus pour les CAT du Rhône en 1987.

Point sur la pétition : [nous avons obtenu] plus de 1 000 signatures sur 1 900 personnes contactées. « On peut donc considérer l'opération comme étant un succès franc et massif et dire que sur un point précis, les parents soutiennent vigoureusement l'association. »

Le président a eu « l'occasion fortuite » de participer à un repas avec M. Zeller⁴⁶³ (lui-même adhérent de son APEI locale). Le poids des pétitions a contribué à faire réfléchir M. Zeller qui a donné des assurances que le dossier serait étudié sous 8 jours. Effectivement [nous avons obtenu une] réponse rapide disant que la construction paraît souhaitable. » [extraits du compte-rendu du CA de mai 1987

Si la pression politique s'exerce ici sous plusieurs formes, elle demeure cependant mesurée et inscrite dans le cadre réglementaire (il est fait référence aux diverses procédures administratives dans les échanges en CA).

Les dirigeants sont par ailleurs conscients des contraintes qui pèsent sur les DDASS dans un contexte de circulaires ministérielles strictes en matière de rigueur budgétaire. D'une certaine manière, ces pressions politiques s'adressent tout autant aux nouvelles orientations ministérielles qu'aux interlocuteurs locaux de la DDASS. Cependant, il ne s'agit pas par ce type d'action de se mettre à dos le directeur de la DDASS ou les IASS qui suivent au quotidien les établissements. L'issue de ces stratégies (l'obtention d'une autorisation et d'un financement) vient montrer les limites de la stricte application des règles de rigueur budgétaire, limites partagées par les opérateurs comme par les responsables locaux des DDASS.

2.2.2.2. L'OVE : la mobilisation de réseaux administratifs

Aux relations et aux actions de lobbying politique s'opposent presque terme à terme les réseaux administratifs des dirigeants de l'OVE. Au sein de l'OVE, les acteurs ayant des liens avec les représentants des autorités publiques sont plus diversifiés qu'à l'Adapei. Aux membres du bureau (composé, on le rappelle de représentants de l'élite administrative locale de l'Éducation nationale, recteurs et inspecteurs d'académie, d'anciens instituteurs et directeurs d'école au passé résistant) s'ajoutent les membres de la « direction régionale » de l'association, qui partagent cependant des caractéristiques communes avec les membres du CA puisque ce sont d'anciens instituteurs ayant également participé à la Résistance.

Jusqu'à la fin des années 1970, le CA et la direction de l'OVE sont encore composés de ces personnes arrivées dans l'association dans les années 1950, lorsque l'Œuvre entrait comme opérateur dans le secteur de l'enfance inadaptée. Les dirigeants de l'OVE sont insérés dans deux réseaux principaux en lien avec les autorités publiques, nationales comme locales.

Le premier est celui de l'Éducation nationale. Même si le ministère de l'Éducation nationale joue un rôle secondaire dans la définition de la politique du handicap, la présence du recteur au CA de l'association permet d'une part, de mobiliser au plan local les inspecteurs d'académie pour soutenir les activités de l'OVE (faciliter la mise à disposition des instituteurs en particulier) et d'autre part, de faire profiter l'association de ses liens personnels et professionnels avec le ministère.

⁴⁶³ Élu alsacien UDF, il est à l'époque secrétaire d'État chargé de la Sécurité Sociale dans le gouvernement de Jacques Chirac.

Ainsi, à la fin des années 1960, plusieurs représentants de l'OVE participent à une commission de travail interministérielle réunissant des représentants de l'Éducation nationale, des Affaires Sociales et de la Justice pour la préparation du V^{ème} plan concernant l'enfance inadaptée, commission qui va déboucher sur le rapport Bloch-Lainé⁴⁶⁴. Cette participation à des travaux de réflexion sur le développement du secteur est une façon pour l'association de faire connaître et reconnaître son expertise en ce domaine auprès des acteurs administratifs au niveau national et local.

Les seconds réseaux sont plus politisés et issus des relations personnelles que les dirigeants de l'OVE ont développées au cours de leur expérience dans la Résistance ou de leurs activités militantes au PCF et/ou dans le syndicalisme enseignant. C'est particulièrement le cas pour le directeur régional M. Boulogne (directeur de 1969 à 1981) qui mobilise ses contacts personnels au ministère de la Santé, dans les instances paritaires de la Sécurité sociale et dans les associations et syndicats enseignants (ANCE, SNI) pour faire connaître l'expertise technique de l'OVE. Ainsi, au début des années 1970, Marius Boulogne et Maria Dubost⁴⁶⁵ proposent que l'OVE procure au Centre Technique National⁴⁶⁶ sur l'enfance inadaptée un rapport sur la façon dont fonctionne son service dans l'idée de constituer un modèle à l'échelon national. Le ministre des Affaires sociales cite ce rapport en réponse à la question d'un député en séance de l'Assemblée Nationale. Les relations plus « officieuses » de Boulogne au sein des ministères (Santé et Affaires sociales et Éducation nationale) lui permettent par ailleurs de recueillir des informations sur des possibilités de projets et sur les priorités nationales de financement dans le cadre des plans d'équipement.

De manière plus générale, les affinités politiques à gauche jouent également au niveau local avec la sollicitation des élus locaux, sur le même modèle que celui décrit pour l'Adapei :

« Une des idées-forces dans ces 20 premières années, c'est la fidélité au Conseil National de la Résistance. Malgré la droite, malgré le gaullisme. Donc il y a des congruences qui se font entre des gens qui sont dans des organismes divers, la Sécurité sociale, les Villages d'Enfants, certains syndicats, les mairies... ça joue. Quand Boulogne téléphone au maire de Vénissieux ou de Vaulx-en-Velin pour mettre un établissement, le maire dit oui tout de suite. D'abord ça rentre dans sa politique sociale, ça fait une activité, et puis sur le plan des principes il ne se renie pas, tandis que s'il accueille une congrégation ce n'est pas pareil. » [M. G., instituteur spécialisé, psychologue scolaire, directeur administratif et financier de l'OVE]

Ces affinités politiques permettent enfin d'entretenir des relations personnelles et professionnelles avec les représentants nationaux et locaux de la Sécurité sociale. Le CA de l'OVE comporte des membres de la Sécurité sociale. La Sécurité sociale, émanation du Conseil National de la Résistance portée par la CGT et le Parti communiste, partage les valeurs défendues par l'association. Ces membres sont disposés à favoriser le développement de l'Œuvre et à faire connaître son expertise auprès d'autres acteurs politiques ou administratifs :

⁴⁶⁴ François Bloch-Lainé (1967) *Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*. Rapport au Premier Ministre. Paris : La Documentation française.

⁴⁶⁵ Institutrice, ancienne députée communiste à la Libération et directrice d'une association proche de l'OVE dans les valeurs laïques. Elle est membre du CA de l'OVE.

⁴⁶⁶ Le Centre Technique National sur l'enfance inadaptée est créé par arrêté le 22 janvier 1964. Il a quatre missions principales : 1° d'étudier les méthodes de prévention, d'observation, de soins et d'éducation spécialisée, de réadaptation, et de réinsertion sociale applicables aux différentes catégories d'enfants et d'adolescents inadaptés ; 2° d'étudier la nature et les normes des différentes catégories d'établissements, organismes ou services nécessaires ; 3° de définir les méthodes les plus aptes à assurer la formation du personnel technique, et notamment des éducateurs spécialisés ; 4° de centraliser les études concernant ces divers objectifs, de constituer une documentation et d'en assurer la diffusion.

« [Marius Boulogne, directeur régional d'OVE] est très bien vu à la Sécurité sociale. Pourquoi il est très bien vu ? Parce que la Sécu ça a été créé par la CGT, jusqu'au milieu des années 1960 [il y a] plein de communistes à la Sécurité sociale [...]. C'est la création de la Résistance, donc de la Sécu si vous voulez. Les deux sont liés. [...] Donc Boulogne il est là-dedans. Et le médecin inspecteur régional de la sécurité sociale, elle n'aime pas les calotins et les congrégations... Les Villages d'Enfants, c'est le public, c'est les fonctionnaires... » [instituteur spécialisé, psychologue scolaire, directeur général adjoint de l'OVE de 1981 à 1994]

Pour l'OVE comme pour l'Adapei, les relations que les dirigeants associatifs entretiennent avec les représentants des autorités publiques sont des liens « politisés », dans le sens où ils s'appuient sur des proximités idéologiques et politiques ou sur le partage d'une même expérience militante.

Cependant, en ce qui concerne l'OVE plus l'association s'éloigne de ses années mythiques de la Résistance plus les politiques se resserrent autour de l'Éducation nationale qui n'a aucune prise sur le secteur du handicap. Face à cette perte et conformément à son éthique de service public, l'OVE va entrer du milieu des années 1970 à la fin des années 1980, dans une politique de recours systématiques. L'association conteste les montants de fixation des prix de journée auprès du tribunal administratif contre les décisions des autorités de financement. Si elle constitue une autre stratégie de confrontation avec les autorités publiques, l'absence d'appui politique limite l'efficacité de ces actions en justice.

Dans un premier temps, elle cible ses recours et met en avant la faiblesse de ses prix de journée vis-à-vis des moyennes nationales. Les dirigeants de l'OVE justifient l'utilisation des recours comme un moyen d'affirmer la compétence gestionnaire de l'association et de faire reconnaître le bien-fondé de ses demandes. Cependant, l'association ne systématise pas les recours et les accompagne d'une politique d'affichage consistant à montrer les économies réalisées. L'usage du recours fait l'objet de débats en CA de manière à trouver le bon équilibre entre la revendication d'une juste rémunération pour le service rendu et les préoccupations de bon usage des ressources publiques :

« M.[directeur adjoint] estime que si nous ne déposons pas de recours, c'est l'aveu que nos budgets ne sont pas sérieux. [Un administrateur] est partisan des recours, dans la mesure où l'association aura la possibilité de maintenir sa trésorerie. Il pense que 2 recours sur 17 sont possibles, en revanche 17 recours s'avèrent beaucoup plus difficiles. Y [comptable] propose des négociations ponctuelles. Il faut, dit-il, revenir à une saine appréciation des dépenses et voir quelle dépense est défendable. Lorsqu'on considère la proportion de frais de personnels dans le budget, on voit que les possibilités d'économie sont faibles. Et pourtant, répond M. le Président, « il est important de faire apparaître des économies ». »

[extrait du compte-rendu de CA d'avril 1983]

À partir de 1985, l'OVE entre dans une position de résistance et d'attaques systématiques. Les pressions financières s'étant accrues, presque l'intégralité des allocations budgétaires est remise en cause par l'association. L'ancien commissaire aux comptes de l'Œuvre qui est aujourd'hui le trésorier de l'association justifie cette position comme un choix politique qui avait de l'efficacité.

Ces actions permettaient de marquer son désaccord face à une nouvelle génération d'inspecteurs DDASS se souciant davantage des questions financières que du service rendu. L'opérateur gagne la plupart de ses recours mais abandonne cette pratique à la fin des années 1980.

Cette stratégie est surtout une manière d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés financières rencontrées par une association qui, par ailleurs, dispose d'une expertise reconnue et s'efforce d'aligner sa stratégie de reconversion sur les priorités identifiées par les autorités publiques. Il s'agit d'obtenir davantage de souplesse de la part des DDASS dans leur suivi budgétaire, souplesse perdue que regrettent la plupart des inspecteurs eux-mêmes puisqu'elle permet de pacifier les relations avec les associations et de concentrer les échanges sur le contenu des projets et de l'accompagnement des usagers.

On le voit, les stratégies de confrontation sont bien destinées à éviter les dérives autoritaires ou réglementaires des autorités publiques de manière à privilégier des stratégies plutôt legalistes par lesquelles les opérateurs obtiennent les faveurs des autorités publiques pour poursuivre sereinement leurs stratégies de développement.

Conclusion

L'OVE ne cherche pas à définir par elle-même les nouveaux débouchés de ses établissements mais contacte les tutelles pour cibler les catégories d'enfants sur lesquels les pouvoirs publics orientent prioritairement leurs financements. L'OVE se veut un opérateur capable de répondre à la commande publique et de prendre en charge les catégories d'enfants définies par les pouvoirs publics comme éducatibles. Le travail de l'Adapei consiste à convaincre les pouvoirs publics de la nécessité d'ouvrir des établissements pour les enfants des parents de l'association quitte à tordre ou à faire évoluer ses publics cibles.

Conclusion de la section 2

Loin de se conformer aux représentations répandues d'associations sous la mainmise de l'administration qui les finance, les associations-gestionnaires utilisent nombre de ressources pour peser et négocier leur développement avec les pouvoirs publics.

Loin de se conformer aux thèses déterministes qui défendent l'idée d'une instrumentalisation du secteur associatif par l'État, l'analyse de l'émergence du secteur du handicap montre que les relations sont constamment négociées. Contrairement à certains discours associatifs se targuant de l'issue positive des stratégies de négociation, l'administration n'est pas dupe des positionnements de chacun et sait également les utiliser en sa faveur.

3. La convergence vers le modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire : les cas de l'Adapei et de l'OVE

Dans la partie précédente, nous avons montré que quelle que soit l'origine de l'association, ces dernières mettent place des stratégies pour préserver leurs territoires d'intervention qui d'un commun accord sont respectés par les autres associations et les pouvoirs publics. Dans cette partie nous nous intéresserons à la gouvernance interne des deux associations-gestionnaires.

À partir des 1960, les deux associations se conforment au modèle de la grande association-gestionnaire⁴⁶⁷. En effet, l'Adapei s'engage dans la gestion directe d'établissements en 1963 et

⁴⁶⁷ La notion de grande association-gestionnaire fait directement référence aux travaux de l'historien Philippe Lefebvre lorsqu'il décrit « l'invention de la grande entreprise ». Philippe Lefebvre, *L'invention de la grande entreprise. Travail, hiérarchie, marché (France, fin XVIIIe-début XXe siècle)*, Paris, PUF, 2003.

l'OVE, reconvertit ses premiers établissements en accueillant des enfants porteurs de déficience intellectuelle financés par la Sécurité sociale.

Dans chacune des associations, certains groupes d'acteurs affirment leurs prérogatives sur les prises de décisions importantes. Ces décisions portent sur la création de nouveaux établissements, sur la définition des relations entre le siège et les établissements, sur le maintien de l'équilibre économique de l'organisation, sur les modalités de la revendication collective ou encore sur les relations à entretenir avec les pouvoirs publics.

Ces groupes d'acteurs pèsent fortement sur les processus de redéfinition et de répartition des pouvoirs à la tête des associations.

À l'Adapei, la problématique émergente est celle de l'affirmation d'un centre associatif chargé d'élaborer un plan de développement dégagé des intérêts des parents des établissements (**section 3.1**). Dans le cas de l'OVE, il s'agit de relâcher les liens formels et informels tissés avec l'Éducation nationale de manière à pérenniser l'association dans le secteur du handicap (**section 3.2**).

3.1. L'Adapei : l'affirmation d'un pouvoir parental centralisé

À partir de la fin des années 1970, l'Adapei évolue vers un modèle de gouvernance dont les principaux traits sont la centralisation du pouvoir parental et la professionnalisation des conduites associatives et gestionnaires. Le contrôle des « conseils de gestion » des établissements devient un enjeu pour les parents du centre afin d'asseoir le pouvoir associatif sur les établissements.

Dans un premier temps, nous présenterons les éléments qui permettent cette évolution de gouvernance (**section 3.1.1**). Dans un deuxième temps, nous rendrons compte des processus internes de la centralisation associative (**section 3.1.2**). Dans un troisième temps, nous présenterons les stratégies de préservation d'une relative autonomie financière (**section 3.1.3**).

3.1.1. Les mécanismes à la source de la gouvernance de l'Adapei

À l'Adapei, l'évolution de la gouvernance associative se traduit par l'affirmation du siège associatif comme le lieu des prises de décision et de définition de la stratégie associative. Ces évolutions de gouvernance qui conduisent à la marginalisation du pouvoir parental périphérique sont rendues possibles par la conjonction d'éléments de contexte et d'éléments internes à l'association.

Dans un premier temps, nous décrirons les éléments de contexte qui participent à remettre en cause le pouvoir parental périphériques (**section 3.1.1.1**). Dans un second temps, nous verrons que pour que cet environnement « agisse » sur l'organisation, il faut qu'en interne, un groupe d'acteurs identifie les évolutions, les caractérise et s'en serve afin de faire évoluer l'organisation de l'association (**section 3.1.1.2**).

3.1.1.1. L'irruption des pouvoirs publics

La création des CDES et COTOREP joue en faveur du pouvoir associatif central et contribue à affaiblir le pouvoir des parents des établissements. Ces commissions orientent chaque personne handicapée vers un type d'établissement. Les COTOREP sont formellement indépendantes des associations.

Comme nous l'avons vu, l'Adapei est conçue comme une fédération d'établissement dont certains sont littéralement contrôlés par des parents au niveau local. L'instauration de ces commissions contribue à renforcer le pouvoir central au détriment des pouvoirs périphériques.

Ces commissions constituent des instances externes dans lesquelles l'association place des représentants sélectionnés, ayant une connaissance de l'ensemble des établissements et des publics accueillis par l'association. Une partie des administrateurs voit dans ces évolutions une irruption des pouvoirs publics dans le domaine d'intervention des initiatives privées, au risque de nuire à toute action militante :

« *La CDES fixe le sort de nos handicapés de moins de 20 ans.* »
[CA octobre 1976]

« [Nous constatons] *l'affaiblissement de la vie associative depuis que les parents ne s'inscrivent plus directement pour tel ou tel établissement.* »
[CA juillet 1981]

La création de la CDES et de la COTOREP entretient l'idée d'un renforcement nécessaire de l'expertise des bénévoles impliqués dans les actions associatives. En effet, pour siéger dans ces instances, le seul statut de parent ne suffit plus à faire un « *bon bénévole* », ce dernier doit en outre connaître les lois, être capable de revendiquer une place pour une personne devant les représentants des pouvoirs publics, comprendre les enjeux économiques du financement au prix de journée, etc...

« *L'action familiale a besoin d'être dynamique pour former des militants qui doivent participer à toutes les tâches prévues par la loi d'orientation (représentants dans les CDES, les COTOREP et diverses commissions) et pour faire connaître et comprendre au public le monde du handicap.* » [allocution du nouveau président M., CA novembre 1981]

Concrètement le choix des bénévoles qui sont chargés de siéger dans ces commissions se porte sur les membres du CA au détriment des parents-bénévoles des établissements.

Comme nous l'avons décrit précédemment, le contrôle de la demande par l'association se faisait via un système de délégués familiaux chargés de détecter les nouveaux besoins. Ces commissions se substituent au travail de ces délégués familiaux de l'Adapei et participent à l'affaiblissement du pouvoir parental périphérique. Les parents locaux perdent progressivement non seulement le contrôle sur les admissions mais également sur la définition des besoins d'accompagnement éducatif, de soins et d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées.

Enfin, la confrontation entre la pyramide des âges des personnes accueillies dans les établissements et les places disponibles dans le département ne suffit plus pour justifier l'acceptation d'un projet de création d'établissement. S'y ajoutent d'autres facteurs d'évolution des besoins, sur lesquels les parents ont moins de prise. Ainsi, la priorité donnée à l'intégration scolaire des enfants handicapés confiée à l'Éducation nationale une mission jusque-là exercée en grande partie par les associations pour les enfants présentant des déficiences légères et moyennes. Si cette orientation des politiques du handicap est saluée par les parents (qui souhaitent que leur enfant accède à l'école ordinaire), elle modifie les profils des enfants orientés vers les établissements de l'association, ce qui accroît encore la distance entre une partie des adhérents et les usagers des établissements.

Autrement dit, les intérêts des parents des établissements peuvent ne pas être congruents avec les intérêts de l'association-gestionnaire, contrainte de reconvertir ses établissements ou du

moins d'adapter les modes de fonctionnement des établissements à de nouveaux publics, par exemple avec la création de sections pour les personnes présentant des troubles du comportement :

« À la suite des récentes lois sur les handicapés [la loi de 1975], l'Éducation nationale prendra davantage les enfants débiles les moins atteints. L'Adapei et les autres associations devront prendre en charge une proportion plus importante d'handicapés sensoriels, sensori-moteurs ou moteurs. Nos établissements doivent s'y préparer. En outre, les enfants présentant des troubles de la personnalité seront plus nombreux. » [allocution du président Th., CA février 1977]

De façon générale, les « besoins » ne sont plus seulement formulés par la mobilisation collective des familles ou par l'approche quantifiée que peuvent en faire les commissions dédiées à ce travail auprès du CA. Ils s'inscrivent de plus en plus dans des priorités nationales et départementales, elles-mêmes issues d'analyses de besoins et de discussions entre les représentants des associations et des experts comme les CREAI, les organismes locaux de Sécurité sociale (CRAM), les DDASS ou encore les établissements psychiatriques du département.

Les préoccupations extérieures aux seules revendications locales des parents « sans solution » se multiplient et sont perçues comme devant être prises en compte dans la définition des projets à développer. Il s'agit, sinon de « répondre » aux priorités définies par les pouvoirs publics, du moins d'anticiper les orientations prises par les différents gouvernements, en fonction des conjonctures économiques, politiques et sociales.

En somme, à partir de la fin des années 1980, les projets de création d'établissement ne sont plus portés par les parents des établissements mais par le niveau central qui a connaissance des dossiers examinés aux CDES et COTOREP. Cet élément est prégnant pour comprendre la recomposition des pouvoirs discrétionnaires en faveur du pouvoir parental central et au détriment des initiatives locales de parents.

3.1.1.2. La « professionnalisation » des instances bénévoles de l'Adapei : la prise de pouvoir des parents-patrons

À la manière des « *organization-builder* » décrit par A. Chandler⁴⁶⁸ dans son ouvrage historique sur la structuration des grandes firmes industrielles américaines, un groupe de parents membres du bureau interprète ces changements externes et s'en saisit pour affirmer le rôle du siège associatif (bénévole et salarié) sur les établissements.

Si l'analogie entre la structuration de ces multinationales industrielles et une association de parents d'enfants handicapés peut paraître grotesque, elle trouve tout son sens dans la référence récurrente à « *l'esprit d'entreprise* » revendiqué par les membres de ce nouveau groupe de parents dans les entretiens. Tous ces parents travaillant dans des grandes entreprises françaises reprennent volontiers à leur compte la désignation de « *Rhône-Poulenc boys* » inventée de manière ironique par les directeurs d'établissement. Cette expression est une double référence à la figure du « *golden boy* » et à la grande entreprise industrielle française. Pour les qualifier, nous utiliserons le terme de « parents-patrons ».

La référence à l'entreprise revendiquée par les parents-patrons conduit ces derniers à engager l'association dans un processus d'affirmation de la prégnance du siège sur les établissements servant simultanément à adapter l'association aux évolutions du secteur du handicap décrites précédemment mais également à faire des parents du centre littéralement les « patrons » de

⁴⁶⁸Alfred D. Chandler, *Stratégie et structure de l'entreprise*, op. cit.

l'association. Dans cette section, nous décrivons les processus internes à l'association qui redéfinissent la délimitation des espaces discrétionnaires et le contrôle associatif en affirmant une ligne hiérarchique à l'association et en professionnalisant la gestion des établissements.

Ce groupe de « parents-patrons » possède les caractéristiques sociales en continuité avec celles des administrateurs précédents. Ils sont tous de classe sociale supérieure, ils se revendiquent à droite et se présentent d'éducation catholique et sont, bien sûr, parents d'enfants handicapés mentaux. Cependant, ils se distinguent de la génération précédente d'administrateurs en mettant en avant leurs expériences de cadres supérieurs dans des grandes entreprises et revendiquent leurs compétences de gestion. La référence commune à l'entreprise agit comme un socle commun de pratiques et de pensée, mobilisée pour marquer une rupture avec le mode de fonctionnement antérieur de l'association.

Ces parents-patrons⁴⁶⁹ ont en commun différentes formes d'héritage familial qui font d'eux des « héritiers »⁴⁷⁰, ancrés dans différentes strates de la bourgeoisie catholique : un père chef d'entreprise de confection textile, dans la lignée des « grandes familles du Nord », un grand-père professeur de droit criminel et bâtonnier du barreau de Lyon au début du XX^e siècle, ou une famille de la grande bourgeoisie lyonnaise impliquée dans les œuvres sociales catholiques...

Un autre trait commun au parcours des membres les plus assidus de ce noyau de parents-patrons est la référence à la figure du *self-made-man*. Dans les récits biographiques la référence un passé familial glorieux apparaît d'autant plus importante qu'elle se poursuit par le récit d'une rupture dans le destin familial (un décès paternel précoce ou la faillite d'une entreprise...) et qu'il a fallu se débrouiller par soi-même, au détriment d'une poursuite d'études pour acquérir sa position sociale actuelle. Cette mise en scène de la volonté d'agir paraît primordiale pour expliquer l'engagement de ces hommes dans l'association, à cela s'ajoute une volonté d'agir pour autrui qui relève de la croyance dans les valeurs catholiques.

« Ils sont tous venus plus ou moins de ce milieu-là [la bourgeoisie catholique]. Par contre ils ne s'en réclament pas, surtout pas, non, c'est a-confessionnel, a-truc (rires) [...]. Le fond de la formation de base est comme ça. Elle est sociale, elle est judéo-chrétienne sociale. Ceux qui y étaient à l'époque, c'est très, très ancré là-dedans. De toute façon, le CA, c'est vite vu, les deux tiers c'était ça. L'autre tiers c'étaient des gens comme M. X : l'Éducation nationale bien dans ses bottes, l'instituteur de base, laïc jusqu'au bout, surtout pas lui parler de religion ou quoi que ce soit... Le président M., il voulait s'entourer de gens qui étaient dans l'entreprise, surtout pas des éducateurs. Et des gens qui avaient des enfants trisomiques. Je rentrais dans le profil exact. Des gens qui épousaient à peu près sa vision des choses, dans le milieu social dans lequel il était. Il préférerait des gens qui soient issus d'une bonne bourgeoisie, dans des philosophies à peu près identiques à la sienne : cadres d'entreprise, milieu social... Mon grand-père était brasseur de bière, une grande brasserie. L'autre était dans les vêtements, la famille c'est

⁴⁶⁹ Nous utilisons le terme de « patron » tel qu'il est défini par Monique Saint-Martin et Pierre Bourdieu dans leur article sur le patronat. Ils considèrent que le terme de patron rassemble sous un même vocable les patrons « d'État » dirigeants des grandes entreprises d'État ou liées à celui-ci par des marchés publics et des patrons « privés » dirigeants des entreprises privées. Les caractéristiques sociales des parents-patrons relèvent de celles attachées aux patrons privés. Pierre Bourdieu and Monique De Saint-Martin, "Le patronat," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, vol. 20, n°1, p. 3-82.

⁴⁷⁰ Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron, *Les héritiers : les étudiants et leurs études*, Paris, Les Éditions de Minuit Collection: Le sens commun, 1964 ; Pierre Bourdieu and Monique de Saint-Martin, "Le patronat," *op. cit.* Pierre-Paul Zalio, *Grandes Familles de Marseille au XX^{ème} siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999.

le fil, les tissages. »⁴⁷¹ [M. T., administrateur responsable des CAT de 1989 à 1994, directeur général de l'association de 1994 à 2006]

Autour de ces caractéristiques communes se forme tout d'abord un noyau informel d'administrateurs qui réfléchissent sur le développement de l'association en marge des instances formelles. En 1981, Monsieur M. le membre-leader qui est en charge depuis une dizaine d'années d'organiser la vie associative de l'association est élu président de l'association.

Tableau 16 - Le noyau des "parents-patrons" à l'Adapei

	Année de naissance	Date d'entrée au CA	Diplôme et Profession	Parent ou ami
Monsieur M.	1938	1974 - responsable de la vie associative - Président de 1981 à 2001	Licence de droit Cadre chargé des opérations immobilières pour les usines de Rhodia-Rhône-Poulenc en France	Parent
Monsieur B.	1938	Depuis 1976 - trésorier	Expert-comptable	Ami
Monsieur P.	1932	Depuis 1979 - membre du bureau	Sans diplôme Responsable d'un centre de distribution/transport dans l'agro-alimentaire (Nestlé)	Parent
Monsieur Mi.	1925	1982 à 1993 - responsable de l'entretien des immeubles	Agent de maîtrise dans le bâtiment	Parent
Monsieur G.	1930	1986 à 1994 - secrétaire général	Ingénieur (École Centrale) Directeur d'usine chez Lesieur	Parent
Monsieur T.	1940	1984 - responsable des CAT - DG de l'Adapei 1994 à 2006	Licence d'économie Contrôleur de gestion puis directeur (Candia)	Parent
Monsieur Bi.	1938	1992 - administrateur	Cadre (responsable des contrats d'assurance chez Rhône-Poulenc)	Ami
Monsieur Gu.	1938	1996 - membre du bureau	Contrôleur de gestion chez Rhône-Poulenc	Ami

Si le périmètre de ce petit groupe d'administrateurs est à géométrie variable dans le temps et selon les circonstances, il peut s'ouvrir à d'autres parents-bénévoles, à des amis ou collègues qui ne sont pas parents d'enfants handicapés. Il gravite autour d'un noyau stable de quatre personnes (Monsieur M., Monsieur P., Monsieur B. et Monsieur T., qui ont le plus de longévité au CA) qui travaillent ensemble, préparent les réunions de bureau et de CA ou vont négocier des financements auprès des pouvoirs publics ou des banques. Ce petit groupe est exclusivement masculin et constitué de cadres de grandes entreprises françaises.

La distribution des postes des administrateurs du bureau ou des bénévoles chargés d'une mission spécifique ne se fait plus sur la bonne volonté mais également en congruence avec les compétences professionnelles des personnes. Ainsi il peut s'agir d'une expertise technique comme celle de l'expert-comptable, trésorier depuis 1976 ou du contrôleur de gestion,

⁴⁷¹ Monsieur T. est comme il le dit lui-même « des grandes familles du Nord ». Il établit une proximité entre son origine sociale de la bourgeoisie industrielle avec celle du Trésorier et de l'épouse du président M. dont la famille est une ancienne famille de la bourgeoisie lyonnaise.

responsable bénévole des CAT⁴⁷² avant de devenir quelques années plus tard directeur général de l'association, mais on trouve également des architectes ou des agents de maîtrise dans le bâtiment, responsables des projets architecturaux.

Plus largement leur expérience des grandes organisations (les plus engagés d'entre eux travaillent dans de grands groupes industriels français : Rhône-Poulenc, Nestlé, Candia, Lesieur) les rend, à leurs yeux, légitimes à conduire l'organisation associative. Certains étaient en position d'encadrement de personnels variés (des chauffeurs routiers, des employés de bureau, des informaticiens...) et ont exercé des fonctions hiérarchiques, d'autres ont surtout et/ou également mobilisé des compétences de négociations avec des acteurs extérieurs à leur organisation (agents d'assurances, promoteurs immobiliers, élus locaux...). La plupart sont en activité lorsqu'ils entrent au CA et ont une cinquantaine d'années dans les années 1980.

Ces parents-patrons disposent également de ressources, sociales et politiques qu'ils mobilisent dans le cadre de leurs responsabilités au sein de l'association. Ainsi, la position professionnelle du président M. le met en contact avec de nombreux élus locaux ou nationaux, étant tout au long des années 1980 en charge de la reconversion du patrimoine immobilier de Rhône-Poulenc et négociant de fait la création de « Zones d'aménagement » concertées avec des municipalités ou des collectivités locales.

Ces liens politiques ne sont pas neutres. Ils affichent tous une sensibilité de droite, même si le pragmatisme les a conduits à négocier l'installation de certains établissements dans des communes de « gauche ». Cependant, cette bi-catégorisation entre droite et gauche est récurrente dans leur discours et structure un système d'opposition entre la bonne gestion et la mauvaise gestion, entre l'efficacité et l'inefficacité, entre le professionnel et l'amateurisme, entre un sens du pragmatisme et le monde des idéaux sans effet... Leur proximité idéologique affichée et pour certains leur engagement avec les organisations du patronat chrétien permet également d'activer certains contacts utiles pour l'association. Ainsi, le président M. a-t-il côtoyé, dans le cadre professionnel, le directeur du siège national des CIL⁴⁷³, gestionnaires du 1 % logement, qui a des responsabilités au sein du patronat chrétien et dispose par ailleurs de ressources sociales proches de celles des parents-patrons (il est issu d'une « grande famille du Nord »).

De manière générale, transparait dans le discours des parents-patrons les plus impliqués dans la gestion de l'association une certaine fascination pour les hommes politiques (voir section 2.2.2). Ils se prévalent de relations soit privilégiées (de proximité idéologique voire d'amitié) soit parfois d'instrumentalisation des hommes politiques, auxquels ils sont « *parvenus à soustraire* » une décision en faveur de l'association.

Dans la ligne droite du projet originel, le processus de centralisation initié par les parents-patrons réaffirme le caractère universel de l'action associative universelle. 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 voir privatisés par un groupe de parents qui les considèrent comme les leurs.

⁴⁷² Centre d'Aide par le Travail.

⁴⁷³ Les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) sont des associations régies par la loi 1901, dont l'objet est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction. Gérés de façon paritaire par les partenaires sociaux, leurs CA comprennent des représentants des organisations de salariés et d'employeurs au niveau national. En lien avec les territoires et les besoins des entreprises et des salariés, les CIL contribuent à la mise en œuvre des politiques des emplois des fonds d'Action Logement.

3.1.2. La montée en puissance d'un siège associatif salarié sous contrôle bénévole

Les parents-patrons sont porteurs de deux principales représentations du fonctionnement de l'entreprise privée⁴⁷⁴. La première relève de l'entrepreneuriat, de la prise de risque, de l'anticipation des conditions du marché pour prendre des décisions stratégiques et assurer la survie de l'entreprise. La seconde fait référence à l'action du « patron » à l'égard de ses salariés, articulant sens de la hiérarchie et préoccupation de protection des salariés.

Ces manières de se référer à l'entreprise conduisent à renforcer le pouvoir du niveau central de l'association. Pour ce faire, ils conçoivent l'association comme centralisée pour parler d'une seule et même voix. Aux yeux des parents-patrons, le discours associatif doit être un discours uni lorsqu'il s'adresse aux adhérents, aux directeurs ou aux pouvoirs publics. La centralisation de l'association a pour but explicite de réduire le pouvoir des parents des établissements.

Dans un premier temps nous présenterons les principes et les discours qui justifient la prise de pouvoir des parents du siège (**section 3.1.2.1**). Dans un deuxième moment, nous montrerons que la mise en place d'une logique de filière permet de marginaliser les pouvoirs parentaux périphériques (**section 3.1.2.2**). Troisièmement, nous verrons que ce retournement de l'équilibre des pouvoirs associatifs a lieu grâce à une alliance entre les parents du centre et les directeurs d'établissement (**section 3.1.2.3**). Enfin, nous verrons que la politique de centralisation des parents-patrons a pour conséquence de faire disparaître les pouvoirs parentaux périphériques (**section 3.1.2.4**).

3.1.2.1. Les fondements discursifs de la prise de pouvoir

Une première composante du modèle de la grande association-gestionnaire qui émerge avec l'arrivée des parents-patrons est « *l'esprit d'entreprise* » pour reprendre le terme utilisé par le président M. Cet. En effet, les parents-patrons considèrent que la « *gestion à la papa* » territorialisée autour des établissements a desservi le projet associatif originel.

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. L'introduction de « *l'esprit d'entreprise* » correspond simultanément à l'affirmation du projet associatif dont l'objet principal consiste à accompagner la souffrance parentale en développant et gérant des établissements d'accueil et à la marginalisation des parents des établissements qui se considèrent propriétaires de l'établissement où se trouve leur enfant.

Ce recentrage autour d'une formulation universelle du projet associatif se résume par l'utilisation du slogan « *pas de nantis, pas d'exclus* ». Ce slogan inventé par les parents-patrons et connu de tous les membres de l'association 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 qui détourne les parents de la solidarité envers les familles n'ayant encore nulle part où faire prendre en charge leurs enfants. Les effets attendus de ce slogan sont de culpabiliser les adhérents de ne pas se préoccuper suffisamment des enfants et adultes handicapés « sans solution » dans le département.

La seconde composante du contrôle portée par ces administrateurs issus de l'entreprise est davantage tournée vers l'organisation interne de l'association. Le développement de nouveaux équipements, la recherche d'efficacité économique par les redéploiements ou les gains de

productivité au travail supposent à leurs yeux de réformer l'organisation de l'association autour de deux principes : l'affirmation d'une ligne hiérarchique entre les bénévoles et les dirigeants (qu'ils soient bénévoles ou salariés) et la professionnalisation des fonctions de gestion dans les directions d'établissement et au siège de l'association.

La mise en avant de la hiérarchie et des relations hiérarchiques comme un principe de bonne gestion vise d'abord le renforcement du centre associatif sur les parents locaux. Le fonctionnement du CA est jugé inefficace par les parents-patrons. D'une part car sa composition est « *pléthorique* » (une quarantaine de personnes représentant les intérêts locaux) et d'autre part parce que la préoccupation du consensus contribue à accorder trop d'importance aux intérêts locaux au détriment de la recherche d'une « *stratégie unique* » pour l'association. C'est ainsi une conception autocratique de la prise de décision qui s'affirme avec la présidence de Monsieur M., dont les excès d'autoritarisme sont relatés - sous des traits plutôt pittoresques - par les salariés ou par ses collaborateurs bénévoles de l'association.

L'affirmation de la primauté des relations hiérarchiques sur la participation de chacun à égalité vise également les salariés de l'association. Le groupe des parents-patrons ironise ainsi sur l'autogestion et le refus de la hiérarchie qu'il prête aux éducateurs spécialisés et qu'il associe à une position politique de gauche. Dans un cas comme dans l'autre, le principe de bonne gestion est le même : dans une organisation quelle qu'elle soit, il y a besoin d'un chef qui dirige et d'une ligne hiérarchique qui contrôle. La « *gestion des hommes* », faite de relations franches et directes, est considérée comme une gestion appropriée des salariés, dans l'association comme dans les entreprises, toujours par opposition à une gestion jugée « administrative » ou « bureaucratique » faite de procédures et de relations distantes.

L'engagement du président M. au sein du syndicat employeur représentant les associations de parents (il est vice-président du SNAPEI⁴⁷⁵ du milieu des années 1980 au milieu des années 1990) témoigne par ailleurs de l'importance accordée par les parents-patrons à la gestion des relations professionnelles par le centre associatif.

Les membres du groupe des parents-patrons mobilisent également l'opposition entre les qualités de l'amateur et celles du professionnel. La dimension professionnelle visée ici porte sur la maîtrise de certains savoirs (en matière économique, comptable, juridique : il apparaît à leurs yeux très important de savoir manipuler les chiffres) et de certains savoir-faire (la négociation, le management des hommes) par les salariés mais aussi par les bénévoles.

Plus généralement, le registre professionnel sert à mettre en avant l'ampleur des enjeux économiques (montants des budgets de l'association et des établissements) et des contraintes juridiques qui pèsent sur la gestion d'une association comme l'Adapei, autant de raisons qui justifient un effort de rationalisation (mise en place de règles, d'échéances, d'impératifs à respecter) et une prise de distance à l'égard d'un fonctionnement en amateur, qui peut certes convenir aux amicales et à l'entraide de proximité mais ne serait plus adapté à l'ambition économique et politique d'une association-gestionnaire.

Le rejet de l'amateurisme passe également par la mise à distance de l'implication personnelle ou de l'affectivité des parents bénévoles dans la participation à la vie de l'association. Des actions typiques de la première période de l'association comme les interventions des délégués familiaux sont raillées pour leur manque de cohérence. Elles sont également associées à des qualités et des défauts féminins qui relèguent l'engagement des femmes bénévoles à « l'action familiale » sous la houlette des hommes qui tiendront les rênes de l'association. Cette représentation sexuée entre un travail gestionnaire tourné vers les compétences masculines et

⁴⁷⁵ SNAPEI : Syndicat National des Associations de Parents d'Enfants Inadaptés est un syndicat patronal qui prendra le nom de Fegapei.

le travail d'entraide reposant sur des prédispositions naturellement féminines participe de la formalisation du travail bénévole qui distingue la vie associative et des décisions portant sur la gestion.

Cette division du travail se réalise par étapes et se formalise par plusieurs dispositifs. Dès 1976 est créé, à l'initiative de Monsieur M., futur président de l'association un « *comité permanent s'occupant des problèmes de gestion* », remplacé deux ans plus tard par un « *comité de gestion* ». Devenu président, Monsieur M. continue de réunir le petit groupe des parents-patrons dans le cadre d'un comité exécutif informel, en dehors des instances officielles de l'association (CA et bureau). Le groupe des parents-patrons bénévoles est très impliqué dans des tâches de gestion, bien réparties entre eux. Ces tâches sont celles qu'ils mobilisent ou du moins qu'ils valorisent dans leur expérience professionnelle de l'entreprise : élaboration de décisions « stratégiques » pour l'association, gestion des hommes en vue de les mobiliser pour gagner en efficacité, négociation avec les représentants des pouvoirs publics (en particulier les élus locaux...).

Cette emprise des parents-patrons sur la gestion se réalise au détriment des salariés du siège associatifs qui doivent de fait obéir et suivre les directives de ce groupe informel de parents-patrons

3.1.2.2. La politique de « filière interne » des parents-patrons

Ces « *organizations builder* »⁴⁷⁶ que représente le groupe des parents-patrons réaffirme la conception originelle de l'action associative et pour cela engage l'association dans un processus de centralisation conforme aux évolutions de l'environnement législatif et politique du secteur.

L'idée originelle de l'Adapei consiste à résoudre le problème de la souffrance parentale en créant des lieux professionnalisés de prise en charge des enfants. Ils considèrent que l'appropriation de certains établissements par des groupes locaux de parents va à l'encontre de cette conception de l'action associative.

De plus, les parents-patrons cherchent à rendre efficace le développement des établissements dans une période où l'État se préoccupe d'autres publics que le handicap mental et où les financements des nouveaux établissements sont plus contrôlés. Pour cela, ils mettent en place une stratégie associative qui n'est plus la simple agrégation des « demandes » des parents locaux mais déploie une logique de filières internes congruente avec les objectifs des diverses commissions créées par la loi de 1975 (voir sections 2.1 et 3.1.1.1).

Le centre de l'association met progressivement en place une logique de filière. En effet, certains parents qui ont déjà leur enfant dans les établissements risquent de se trouver « sans solution » car leur besoin d'accompagnement ne correspond plus à celui défini par l'agrément de l'établissement.

Les situations les plus fréquentes sont d'une part que la déficience de l'enfant a évolué et d'autre part qu'il n'a plus l'âge requis par l'agrément de l'établissement dans lequel il est accueilli. Dans ces situations, les parents du centre se mobilisent pour créer de nouveaux établissements. De cette manière, ils mettent en place une logique de filière qui consiste à définir et à maîtriser les « besoins » (type d'établissement, nombre de places nécessaires, investissement, personnels...) auxquels l'association s'est donnée pour objectif de fournir une réponse. L'exemple le plus frappant correspond à la création des CAT qui sont des

⁴⁷⁶Alfred D. Chandler, *Stratégie et structure de l'entreprise*, op. cit.

établissements de « *travail protégé* » proposant un travail encadré par des travailleurs sociaux consistant en des travaux de sous-traitance industrielle ou de production artisanale.

À la fin des années 1970, 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 ne sont plus couverts par la Sécurité sociale, couverture nécessaire pourtant pour garantir le paiement du prix de journée en établissement.

La création des CAT correspond d'abord à une réponse à un vide réglementaire en fournissant un statut de travailleur en milieu protégé qui permet l'obtention d'une couverture sociale aux personnes handicapées⁴⁷⁷. De fait, l'Adapei du Rhône comme d'autres associations parentales à l'époque, se lance dans la création de CAT dès la fin des années 1960. En 1974, l'Adapei gère trois IME et trois foyers. Entre 1975 et 1980 sont créés un foyer, un IME et trois structures de mise au travail des jeunes adultes handicapés mentaux (3 CAT). Le CAT apparaît ainsi aux yeux de la majorité des parents comme la possibilité de faire fructifier l'apprentissage professionnel dispensé dans les Instituts Médico-Éducatifs (IME).

Ces établissements sont conçus sur le modèle d'une entreprise commerciale dont l'encadrement des personnes handicapées est réalisé par des travailleurs sociaux financés par les pouvoirs publics. Ils proposent une activité professionnelle rémunérée aux personnes handicapées qui satisfait la demande parentale d'intégration sociale de leurs enfants⁴⁷⁸. Ces établissements ont la particularité de développer une logique commerciale puisque tous les frais occasionnés pour la production de biens ou de services doivent être couverts par le prix de vente de ceux-ci. L'idée de mettre au travail des ouvriers handicapés est justifiée par les vertus thérapeutiques attribuées au travail. Selon un argumentaire porté par une partie de la psychiatrie et par la majorité des associations de parents, le travail permet d'encadrer la déficience mentale. Il entretient les capacités d'autonomie et donne aux personnes handicapées le sentiment d'être utiles tout en leur proposant une socialisation⁴⁷⁹.

La mise en place de ces filières internes marginalise le travail de « découverte » de nouveaux besoins mené par les parents des établissements et affaiblit leur pouvoir dans l'association. De plus, les CAT se développent rapidement pour deux principales raisons. Premièrement, le taux d'encadrement des CAT est bien plus faible que dans d'autres types d'établissement ; l'administration qui commence à se préoccuper des montants engagés dans la politique du handicap voit d'un très bon œil ces faibles prix de journée. Deuxièmement, les CAT étant des entreprises commerciales à part entière, ces établissements sont en congruence avec l'ethos des parents-patrons qui rapidement saisissent la capacité de ces établissements à dégager des marges de manœuvre financière.

⁴⁷⁷ Guillaume Jaubert and Benoit Cret, "Contre la thèse de la marchandisation du social : l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT)," *op. cit.*

⁴⁷⁸ Autrement dit « *les parents ont d'abord créé des centres qui se rapprochent de l'école « normale » puis des ateliers qui ressemblent aux usines « normales* ». in Markos Zafiroopoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine, op. cit.*

⁴⁷⁹ Selon Zafiroopoulos, cette rhétorique du travail comme thérapie occulte le fait que l'organisation du travail en CAT est une organisation de type industrielle, qui impose en elle-même des contraintes productives aux personnes handicapées et ne laisse qu'une place secondaire aux activités d'accompagnement psychologiques et sociales. L'auteur montre par ailleurs que la création des CAT, selon une logique de filière pédagogico-productive a conduit les IME « fournisseurs » d'ouvriers de CAT à être beaucoup plus sélectifs sur les jeunes handicapés qu'ils accueillent et à « recalibrer les techniques pédagogiques afin de former de « bons » ouvriers ; in Markos Zafiroopoulos *Les Arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris, Payot, 1981.

3.1.2.3. L'alliance des parents-patrons avec les directeurs d'établissement

Les parents-patrons qui possèdent une certaine vision des rapports hiérarchiques de travail et de l'importance de la gestion vont très vite nouer une alliance avec les directeurs d'établissements. Les parents-patrons se présentent volontiers comme les « alliés » des directeurs, qu'ils cherchent à impliquer dans la gestion de leur établissement « à leur juste valeur ». Le corollaire de cette alliance avec les directeurs est l'affaiblissement de l'emprise des parents des établissements sur le travail des directeurs via les comités de gestion.

Cette alliance avec les directeurs s'explique à la fois par le souhait d'affirmer l'importance du centre associatif sur les pouvoirs périphériques des parents locaux et par la volonté des parents-patrons de s'impliquer personnellement dans ce qu'ils estiment être les tâches nobles de la gestion, en particulier « la gestion des hommes ». L'implication des directeurs est pour eux un enjeu pour le développement des établissements qui passe par l'affirmation du travail comme valeur centrale et condition de réussite du projet associatif. Le travail est avant tout une valeur constitutive des trajectoires biographiques et il est fondateur de l'ethos de classe des parents-patrons :

« Quand je fais les choses, je les fais à fond. On a été élevés par nos parents comme ça, mes frères, mes sœurs et moi-même. Quand on s'engage sur quelque chose, on le fait. Vous le faites sérieusement. » [président de l'Adapei de 1981 à 2001]

« On est des bourgeois, on se lève tôt le matin et on peut aussi travailler la nuit. » [trésorier de l'Adapei depuis 1976]

Cette valeur-travail est centrale dans la structuration et la stratégie de développement de l'association. Pendant cette période où l'association est dirigée par les parents-patrons la priorité va au déploiement des CAT.

Les parents-patrons considèrent que ces établissements possèdent un double potentiel. D'une part, ils permettent d'accueillir dans un même établissement un nombre élevé de personnes pour un coût moyen à la place très bas. D'autre part, leurs débouchés commerciaux sont susceptibles de dégager des marges de manœuvre financières pour l'association. Cependant pour que cette stratégie de développement autour des établissements d'aide par le travail de l'association soit efficace, les parents-patrons considèrent qu'il faut imposer cette philosophie du travail aux directeurs et aux salariés des établissements.

« Tous les feignants dans les boîtes qui n'avaient pas envie de travailler, ils entraient dans un CAT, ils étaient bien payés à rien foutre. Ils ne foutaient rien. Il a fallu faire comprendre qu'un CAT était capable de gagner de l'argent. Et que pour gagner de l'argent il ne pas fallait marteler les personnes handicapées, il fallait simplement botter le cul des salariés. » [président M., président de l'Adapei de 1981 à 2001]

Les objectifs de gains de productivité, de bons taux d'occupation des établissements, la création de filières pédagogique-productives ou la reconversion des établissements ne peuvent être atteints sans le concours des directeurs. Les « hommes du président M. » s'investissent dans cette tâche de mobilisation des directeurs non plus en charge des seuls aspects rééducatifs mais également de ces dimensions de pilotage gestionnaire.

Afin de dégager des marges de manœuvre aux directeurs, l'association s'engage dans une politique d'affaiblissement du pouvoir des conseils de gestion sur les établissements : d'une part les présidents de ces conseils ne sont plus élus parmi les parents des enfants accueillis dans les établissements et d'autre part, les plus revendicatifs quittent l'association au début des années 1980.

La stratégie d'alliance avec les directeurs d'établissement consiste à placer ces derniers sous un régime de « contrôle à distance » que les hommes du président dénomment « politique de décentralisation ». Il s'agit de leur donner une plus grande autonomie en matière budgétaire et d'investissement tout en les plaçant sous le contrôle des bénévoles du centre associatif par le biais de plusieurs « commissions ». Tandis que les parents-patrons se chargent de mobiliser et d'encadrer les directeurs d'établissements. La définition d'une hiérarchie salariée place les établissements sous l'autorité du siège, qui lui-même n'obéit qu'au président de l'association, ce qui contribue à faire taire toute velléité de contrôle des établissements par les parents locaux et à placer les directeurs sous la seule emprise du siège :

« Le directeur général, assisté du directeur adjoint, a seule autorité sur le personnel par délégation du président. Les administrateurs n'ont pas de pouvoir hiérarchique sur le personnel. Ils ne peuvent prendre l'initiative de convoquer les membres du personnel. Toute demande vis-à-vis d'un salarié de l'Adapei doit passer par la Direction générale. » [allocution du président M., réunion du CA de février 1982]

Quelques parents-patrons ont pour mission « d'animer » les directeurs, de les sensibiliser au développement de nouveaux projets et de rechercher l'efficacité. Cela est surtout vrai des directeurs de CAT, auprès desquels sont mises en place des réunions de directeurs qui les forment au principe de base de la gestion d'entreprise : comment prospecter pour trouver de nouveaux « marchés » pour le CAT ? Comment améliorer son prix de revient ? Ces réunions sont animées dans les années 1980 par l'un des parents-patrons (futur directeur général de l'Adapei).

« Je suis entré de plus en plus en contact avec les directeurs. Après il n'y a plus eu une réunion de directeurs de CAT qui se faisait sans que j'y sois. Donc ils attendaient que je sois libre pour faire la réunion. Alors je ne prenais pas de jours de congé [...], de toute façon comme je faisais 70 heures par semaine, personne allait regarder ce que je faisais, je travaillais le samedi. » [M. T., administrateur responsable des CAT de 1989 à 1994, directeur général de l'association de 1994 à 2006]

Ce faisant, le centre gestionnaire se fait comme allié des directeurs de CAT qui offrent peu de résistance à cet apprentissage. Ils le considèrent plutôt de manière positive comme une valorisation de leur métier par la responsabilisation et l'autonomie.

3.1.2.4. La confiscation des pouvoirs parentaux périphériques par les parents-patrons

Le maintien par les parents-patrons de la position de faiblesse relative du siège salarié et de sa nouvelle DG (en 1980), contribue également à préserver leur autorité auprès des directeurs d'établissements. En effet, même si les effectifs du siège sont étoffés, que le niveau de qualification augmente parmi les salariés du siège et qu'une fonction de directeur général est créée et occupée dès 1980, les fonctions du siège restent circonscrites à faire respecter un ensemble de règles et de procédures.

Au milieu des années 1980, le siège compte ainsi une dizaine de salariés pour une association qui emploie 450 personnes environ. Ce premier directeur général a été recruté par l'intermédiaire du réseau de connaissances des administrateurs de l'ancienne génération (celle du président T. et des présidents locaux de conseils d'établissement) sur des qualités autant personnelles que professionnelles. Il était directeur des ressources humaines dans un groupement mutualiste. Concrètement, en plus des fonctions d'intendance du premier siège des années 1970, le siège des années 1980 se consacre, via le directeur général, à la régulation des relations sociales dans le cadre des instances officielles comme le comité d'entreprise et les négociations des conditions de travail ou des conflits de travail. Il prépare également les

dossiers techniques présentés à la DDASS pour défendre les projets de développement des établissements.

Les tâches exercées par le directeur général sont décrites comme des tâches très formelles, voire des tâches d'exécution ou au mieux de relais des décisions du CA. Il est reproché au directeur général de ne pas suffisamment « *se frotter au terrain* », d'être distant avec les directeurs et de ne pas savoir les « animer » en les motivant par une implication dans des projets ou en reconnaissant leur travail. Le registre de l'opposition entre « administrer » et « manager » est utilisé à la fois pour discréditer le travail du premier directeur général et mieux mettre en avant celui opéré par les parents-patrons, se substituant à lui.

Dans le discours des parents-patrons et par opposition au directeur général en place, le « bon patron » apprécie les situations difficiles qui le mettent à l'épreuve, il sait improviser, prendre rapidement des décisions, il sait s'arranger avec les règles quand il le faut. Il est rusé, malin, astucieux, il a l'esprit de débrouille, il aime la négociation, les rapports humains sans détours, il s'adapte aux situations et à ses interlocuteurs et sait discuter aussi bien avec le représentant d'un ministère qu'avec un éducateur spécialisé ou un jeune parent d'enfant handicapé. Par-dessus tout, il cherche à innover et à prendre des risques pour la bonne cause. Il excelle dans le management des hommes et sait les motiver, en particulier en jouant sur l'émulation collective autour des résultats obtenus individuellement et collectivement.

Dans ce contexte, les parents-patrons qui entourent le président M., et qui se « frottent *au terrain* » dans leur exercice professionnel de cadres d'entreprises viennent rapidement occuper la place laissée vacante du « management des hommes ». Le cas de Monsieur T. est exemplaire de la manière dont les bénévoles s'impliquent dans des tâches qui pourraient tout à fait incomber à un directeur général. Il est chargé « d'animer » l'équipe des directeurs de CAT à qui sont fixés des objectifs de rentabilité économique ce qui est moins le cas pour les autres établissements.

Dans cette tâche, il mobilise ses connaissances techniques en économie et en gestion mais également son expérience de management en situation difficile. Il a eu notamment à gérer des plans de reconversion d'usine, des licenciements, des négociations avec des petits producteurs de lait... Son intervention devient rapidement incontournable pour les directeurs de CAT, au détriment du directeur général qui se trouve court-circuité. Le recrutement d'un responsable des ressources humaines n'empêche pas non plus une implication forte des parents-patrons à travers la participation aux réunions du comité d'entreprise ou par la mise en place d'une commission de recrutement des cadres, dans laquelle intervient à titre bénévole, un ancien collègue du président, consultant en GRH.

En plus de l'affirmation du rôle hiérarchique des directeurs, les parents-patrons imposent un niveau central de décision qui a pour particularité d'être informel pour toutes les décisions considérées comme relevant de la gestion et de la stratégie.

« Ça c'est tout fait petit à petit. J'ai monté un comité exécutif. Alors le comité exécutif, c'était l'équipe du président. Mais ce n'était pas le bureau, c'était informel. Enfin c'est informel, ce n'était pas statutaire. Ça se faisait dans mon bureau, ça ne se faisait pas à l'Adapei. Et [quelle était] l'idée de ce comité exécutif ? On y mettait qui on voulait, c'était à la discrétion du président. » [président M. de 1981 à 2001]

*« À ce moment-là, on a décidé de se retrouver en petit comité, donc M. P., moi, P*⁴⁸⁰, M. G., M. B. et le président M. [...] Alors je ne sais plus si c'était tous les 15 jours ou*

⁴⁸⁰ Mr P* est médecin généraliste, parfois associé aux réunions des hommes du président sur les aspects de prise en charge médicale et éducative, nous ne l'avons pas classé parmi les parents patron d'une part,

tous les mois, on se retrouvait vers 18-19 heures, on rentrait souvent à 2 heures du matin. Francis X qui travaillait à la Rhodia alimentait bien en whisky, Beaujolais et tout. On arrivait, tout était prêt. Et là on reconstruisait le monde et en fin de compte, on décidait de ce qu'on allait faire, dans le dos du directeur général. Il y avait moins de monde que dans le bureau, c'était le conseil du président on va dire. On était très peu nombreux et on prenait les grandes décisions. On a décidé un jour qu'il fallait faire une réunion des cadres, des grands directeurs. C'est là qu'on l'a décidé, et le président M. a dit bon ok. Voilà, c'est comme ça que ça se passait, et c'est là qu'on décidait.» [M. T., administrateur responsable des CAT de 1989 à 1994, directeur général de l'association de 1994 à 2006]

« [À propos du président M. et de M. T.] On appartenait à la même famille... On avait les mêmes bonnes idées. On avait nos petits comités, on faisait ça dans le service immobilier de la Rhodia à Vaise, ça durait jusqu'à minuit-une heure du matin, c'était le noyau dur. Disons le mot, je ne serai détrompé par personne, c'est là où ça se décidait, il n'y avait surtout pas de compte-rendu. Le compte-rendu c'était le bureau du lendemain ou du surlendemain. Si on n'a pas des idées arrêtées, comment les faire partager ? C'était presque un trafic d'influence. Mais les positions que nous arrêtons dans le comité n'avaient de valeur que si elles convainquaient les autres. » [M. P., administrateur et membre du bureau depuis 1979]

En dépit d'une spécialisation et d'une professionnalisation progressive des salariés du siège et des directeurs d'établissement dont certains acquièrent une qualification spécifique en gestion, les parents-patrons assument l'ensemble des décisions stratégiques de l'association laissant au siège un rôle de support technique.

3.1.3. La recherche de marge de manœuvre financière : clef de la nouvelle gouvernance

Le recentrage autour du projet originel de l'association et la marginalisation des parents des établissements se traduisent par une volonté entrepreneuriale au service de la solidarité familiale. Dans le contexte économique de restrictions budgétaires des années 1980, les parents-patrons réaffirment que le rôle de l'Adapei consiste à développer de nouveaux projets d'établissement pour accueillir des enfants *« sans solution »*.

Pour mener à bien cette stratégie de développement tout en gardant leur indépendance face aux financeurs, les parents-patrons instaurent des actions spécifiques garantissant une marge de manœuvre financière. D'une part, elle passe par une négociation constante avec les pouvoirs publics pour l'obtention d'autorisations d'ouverture de places supplémentaires contre des économies réalisées grâce à des restructurations internes (**section 3.1.3.1**) et d'autre part par la rentabilisation des CAT et par le fait de dégager des profits pour l'association (**section 3.1.3.2**).

3.1.3.1. La recherche de l'efficience

L'une des préoccupations de l'association est cet impératif de développement pour accroître l'offre de services pour les personnes handicapées en créant de nouveaux établissements. Dans les archives et les entretiens, les parents-patrons opposent une attitude « passive » consistant à tout attendre de l'État (recherche de subventions au coup par coup) ou de la solidarité familiale (dons privés) à une attitude consistant, pour l'association, à générer ses propres sources de financement et à négocier avec les pouvoirs publics un engagement financier stable en contrepartie de la création et de la gestion par l'association d'un grand nombre d'établissements.

car son rôle dans la prise de décision paraît secondaire, d'autre part, car il ne partage pas l'ensemble de leurs ressources et principes d'action évoqués plus haut.

À une gestion « *enfantine* » ou « *à la papa* » qui est celle des « *notables* » présents au conseil CA des années 1970 (incarnés par le président Th. de l'époque, pharmacien d'officine), jugés passifs et sans ambition pour l'association, s'oppose un « *climat des affaires* » qu'incarnent les parents issus de d'entreprise :

« Du temps de [du président Th.], c'était ce que j'appelle « la gestion de papa ». Ce n'était pas de la gestion d'entreprise [...]. La gestion de papa, c'était cool. Ce qui ne se fait pas aujourd'hui, ça se fera demain. Dans tel ou tel établissement on prenait son temps, l'important c'est qu'il n'y ait pas de vagues. Il y avait peu d'établissements, il y avait une dizaine d'établissements. » [président M., parent adhérent depuis 1970, président 1981-2001]

À côté de la mise en place d'une structure hiérarchique bénévole et salariée et de la définition d'une division des tâches de gestion, la recherche de l'efficience est l'une des composantes de la gouvernance de l'association portée par les parents-patrons. Illustrée par le souhait du président M. de « *remettre l'affaire d'aplomb* », elle se manifeste par un retour rapide à l'équilibre financier et par la mise en pratique de plusieurs règles de « *bonne gestion* » : ne plus chercher systématiquement à être propriétaire des murs des établissements gérés par l'association, orienter les CAT vers des activités productives rentables et les inciter à des gains de productivité ou encore réduire les coûts de fonctionnement des établissements par l'externalisation des fonctions logistiques et le redéploiement du personnel entre les différents établissements. L'ensemble de ces règles vise en définitive à garantir à l'association une part importante et stable de fonds propres, dans un contexte économique considéré par les dirigeants bénévoles comme de plus en plus contraint. Nous insisterons surtout ici sur l'évolution de la gestion des CAT et sur la politique d'externalisation.

Les CAT représentent un enjeu important pour l'association à la fois en vue de faciliter les flux internes d'un établissement à l'autre selon une logique de filière pédagogique-productive, mais également pour dégager des marges de manœuvre financières puisqu'ils sont censés générer des bénéfices commerciaux qui couvrent les investissements.

Le contexte économique est mobilisé par les parents-patrons pour justifier cet objectif. Depuis 1984, la reprise des déficits des établissements médico-sociaux tous les deux ans n'est plus mise en œuvre par l'État et les prix de journée, s'ils règlent les dépenses dites d'éducation (les salaires des encadrants éducatifs), ne concernent pas les investissements destinés à la production. Il s'agit alors de dégager des marges de manœuvre financière en gagnant en rentabilité. La création de CAT est donc l'un des axes de développement de l'association : l'Adapei gère quatre CAT en 1981 puis deux autres sont créés dans le courant des années 1980, auxquels s'ajoutent de nouvelles places dans les CAT existants (des « *extensions* » ou des « *annexes* » (nouveaux bâtiments)). L'ensemble de ces structures accueillent 647 adultes handicapés en 1993, soit près de 40 % des personnes accueillies dans les établissements de l'Adapei à cette date. La bonne gestion d'un CAT consiste à trouver un marché qui réunit toutes les conditions du travail ordinaire pour les personnes handicapées tout en étant très rentable financièrement.

Afin de « *faire gagner de l'argent aux CAT* », plusieurs actions sont entreprises par les parents-patrons. La première consiste à élargir le recrutement des CAT à des hommes d'entreprise : la majorité d'entre eux sont cadres ou techniciens industriels voire commerciaux et seuls une minorité d'entre eux proviennent de l'encadrement éducatif. La seconde consiste à leur « *apprendre* » à gagner des marchés et à organiser le travail de production en atelier (organisation à réaménager en fonction des productions à réaliser, le plus souvent conditionnement ou petit assemblage de pièces). Cet apprentissage est la tâche de Monsieur T., alors contrôleur de gestion chez Candia. Ce dernier contribue à valoriser les fonctions commerciales et économiques des directeurs de CAT.

La « réussite » de cet apprentissage peut s'apprécier au regard des tensions qui apparaissent entre directeurs de CAT et directeurs d'IME dans les années 1980. Les directeurs d'IME jugent les directeurs de CAT « grisés » par leurs responsabilités économiques (elle-même valorisée par les parents-patrons), oubliant les préoccupations éducatives et ne jouant plus le jeu des recrutements internes à l'Adapei en exigeant des ouvriers « de bon niveau ». Les directeurs d'IME sont, quant à eux, critiqués pour leur attitude passive, sans prise de risque dans l'attente des prochaines subventions (non entrepreneuriale, en somme) et pour être dans une position de direction « confortable » sans contrainte de marché.

L'apprentissage des méthodes de management auprès des directeurs passe directement par les parents-patrons mais également par des intermédiaires comme les consultants en management. Au début des années 1990, les directeurs sont formés par la Chambre de Commerce et d'industrie. Il s'agit à la fois de les faire réfléchir à la fonction de direction et de contribuer par la formation à la constitution d'une identité de groupe, voire d'une « culture d'entreprise » :

« À l'époque les directeurs ne formaient pas une équipe soudée. Il y avait ceux qui étaient proassociation, ceux qui étaient anti. Il y avait les gauchistes, etc. Donc M. T. [directeur général de 1980 à 1994] avait [essayé de] lancer une culture d'entreprise » [M. M., président de l'Adapei de 1981 à 2001]

Enfin, une dernière manière de dégager des fonds propres à partir de la gestion des CAT (fonds réinvestis dans la modernisation des équipements des CAT) est de « récupérer » la TVA grâce à la création d'une société anonyme, chargée de la gestion commerciale des CAT (achat du matériel de production et vente des produits finis). Cette société, créée en 1984 est administrée par des administrateurs de l'Adapei et quelques professionnels de la gestion recrutés dans le réseau professionnel du président M..

3.1.3.2. Le recentrage sur le cœur de métier

Ce nouveau climat passe également par des restructurations internes qui permettent à l'association, après négociation avec les tutelles, d'obtenir des autorisations de places supplémentaires. La génération de ressources à partir de l'existant trouve ainsi une première illustration avec l'opération de redéploiement interne du personnel de l'Adapei, en 1985 :

« Les démarches auprès des parlementaires, les questions écrites au parlement n'ont provoqué aucun changement dans le budget social. La règle imposée est : aucune création de postes. Par contre, « le redéploiement du personnel » peut permettre la création de nouvelles places d'accueil, d'où l'élaboration d'un projet [...]. Une association de parents ne peut se contenter de l'état actuel du nombre de places pour adultes et partager le point de vue suivant : « tant mieux pour les nantis et tant pis pour les autres ». » [réunion du CA de mai 1985]

Les alliances avec les pouvoirs publics permettent de négocier des places supplémentaires en montrant sa pro-activité à réaliser des économies d'échelle. Cette posture est conforme avec le projet associatif qui consiste à affirmer une solidarité familiale avant une solidarité associative. Les conditions économiques de moindre croissance des dépenses sociales dans les années 1980, accompagnées des demandes de programmation par les pouvoirs publics locaux, en particulier le Conseil général du Rhône sont interprétées par les parents-patrons comme des arguments en faveur de leur principe de gouvernance.

Des restructurations d'établissements sont ainsi engagées sous pression de la DDASS, qui menace en 1981 de fermer l'un des établissements de l'Adapei (un IME) en raison « d'un taux de remplissage trop bas, d'un prix de journée trop élevé, alors qu'il reste des places libres dans les IME du département ». Cette menace justifie pour les parents-patrons à la fois l'engagement dans un nouveau projet conforme à « l'esprit d'entreprise » qu'ils défendent et une politique de

redéploiement du personnel entre les établissements de l'Adapei, en vue de gagner en efficacité sans licencier de personnel. La fermeture de l'établissement est ainsi évitée en proposant la création sur le lieu de l'IME d'un CAT et d'un foyer d'hébergement présentés comme des débouchés potentiels pour les résidents des IME du territoire tandis que l'IME en question déménage sur un autre site et voit son nombre de places se réduire. Ce projet est soutenu par Michel Mercier, alors maire de la commune concernée qui sera quelques années plus tard président du Conseil général du Rhône⁴⁸¹ et l'un des alliés politiques de poids de l'association.

Un exemple de cette politique de négociation de marge de manœuvre financière est l'externalisation de la restauration de plusieurs établissements au cours des années 1983 et 1985 mise en œuvre afin de réduire les coûts de fonctionnement et de gagner en marge de manœuvre pour développer de nouvelles activités. Cette politique vise des objectifs de développement d'activité sous contrainte budgétaire : dans un contexte de restriction budgétaire, les pouvoirs publics ne financent plus de nouveaux postes éducatifs, il s'agit de trouver en interne des possibilités de redéploiement du personnel pour permettre l'ouverture ou l'extension de nouveaux établissements, l'ouverture étant conditionnée à un certain ratio de personnel selon le nombre de personnes accueillies.

L'externalisation de la restauration permet de transférer des postes de cuisiniers en postes d'éducateurs pour d'autres établissements (notamment les CAT) et donc d'obtenir à la fois l'autorisation d'ouverture de nouvelles places de CAT en garantissant un autofinancement de ces postes et l'autorisation d'ouverture d'un nouvel établissement dont seul le financement des postes reste à la charge les pouvoirs publics (Sécurité sociale et État).

On peut ainsi voir dans cet épisode les origines de l'alliance avec le Conseil général du Rhône en même temps qu'une certaine défiance à l'égard des services déconcentrés de l'État, dont les intentions et les actions apparaissent plus menaçantes pour les associations et moins ouvertes à la négociation. Le Conseil général du Rhône souhaite par ailleurs, pour des raisons de planification des dépenses sociales, dès le milieu des années 1980, s'engager dans une politique de programmation des équipements pour personnes handicapées avec l'Adapei du Rhône. Là encore, cette orientation des pouvoirs publics locaux conforte les orientations prises par les parents-patrons en faveur de la définition d'objectifs de développement par le niveau central de l'association :

« Il est difficile de travailler sans objectifs à moyens et à long terme. Dans le domaine des projets l'Adapei s'est fixé un certain nombre d'objectifs répondant aux besoins les mieux recensés et à réaliser sur une période de 3 ans. Cette méthode répond au souci des tutelles qui veulent « programmer » à l'avance les projets à prendre en compte pour les financements. » [CA, juin 1989]

Cette question de la place et de la légitimité du financeur dans les prises de décisions internes à une organisation montre que l'association est en mesure de se dégager des marges de manœuvre par rapport à ceux-ci et qu'elle ne peut en rien être considérée comme une succursale de l'État comme le prétendent les théories de l'Économie Sociale et Solidaire.

Conclusion de la section 3.1

Sur la période 1970-1980, l'affirmation d'un pouvoir parental central constitue la principale évolution au sein de l'Adapei. Cette centralisation n'est pas le fruit d'une logique impersonnelle dont on ne sait ni comment ni par qui elle est mise en œuvre. En effet, deux éléments expliquent de processus de centralisation.

⁴⁸¹ Michel Mercier est conseiller général depuis 1978 et président du Conseil général du Rhône depuis 1990.

D'une part, les réformes de la loi de 1975, qui, par l'introduction de commissions hybride, centralisent les autorisations d'ouverture d'établissements et quantifie des besoins à l'échelon de départemental. Cette réforme impacte durablement la manière de concevoir les projets de création d'établissement et marginalise les parents des établissements au profit des parents-patrons. D'autre part, un nouveau groupe de parents-dirigeants se saisit des réformes législatives afin d'affirmer une stratégie associative unique et s'allie avec les directeurs d'établissements pour contenir et marginaliser les pouvoirs parentaux périphériques.

3.2. L'OVE : la mise à distance de l'Éducation nationale

L'association est le « *bras armé* » de l'Éducation nationale dans le secteur du handicap, elle se définit comme un contre-modèle à la fois dans sa structuration qui est une quasi-administration sous statut associatif et dans la conception de la prise en charge qui repose sur le rôle central de l'instituteur spécialisé. L'OVE se conforme au modèle de l'association-gestionnaire en relâchant les liens formels et informels avec le rectorat tout en affirmant son attachement aux valeurs portées par l'Éducation nationale.

Dans un premier temps, nous présenterons les éléments qui conduisent au découplage⁴⁸² entre l'OVE et le rectorat (**section 3.2.1**). Dans un deuxième temps, nous rendrons compte de l'affirmation et de la prise de pouvoir du siège salarié sur l'association (**section 3.2.2**). Enfin, nous examinerons les relations entre OVE et les financeurs (**section 3.2.3**).

3.2.1. Les déterminants externes et internes de la restructuration de l'OVE

Des facteurs externes contribuent à la déstabilisation du modèle de développement et de fonctionnement des établissements qui conduisent l'OVE à redéfinir les espaces discrétionnaires de l'association.

Dans un premier temps nous décrirons les grandes évolutions législatives et réglementaires qui bousculent l'organisation (**section 3.2.1.1**). Dans un second temps, nous rendrons compte de la spécificité des trajectoires de l'attachement aux valeurs originelles de la nouvelle DG de l'Œuvre (**section 3.2.1.2**).

3.2.1.1. Le recentrage de l'Éducation nationale sur le handicap

L'évolution à laquelle est confrontée l'OVE est le recentrage de l'Éducation nationale autour du handicap. En effet, la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées affirme la fonction d'intégration sociale des élèves handicapés de l'Éducation nationale. Si cette évolution va en partie dans le sens de la raison d'être de l'association, elle conduit paradoxalement à rompre avec le rôle d'adresseur que jouaient traditionnellement les écoles publiques qui repéraient et orientaient les élèves vers l'OVE (voir section 1.2.1.2).

L'Éducation nationale inaugure ainsi une politique active en faveur de l'enfance déficiente qui, dans certains départements, vide les établissements de l'OVE de leurs enfants. Cette politique

⁴⁸² Le découplage est défini comme un processus d'autonomisation d'une entité sociale par rapport à d'autres entités, l'encastrement étant alors le processus réciproque d'accroissement des dépendances voir Michel Grossetti and Jean-François Barthe, "Dynamiques des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises", *Revue Française de Sociologie*, 2008, Vol. 49 N° 3, pp. 585-612.

s'accélère après les lois de 1975 posant les principes de l'intégration scolaire⁴⁸³ comme une priorité. Une partie des établissements de l'OVE sont placés en situation de concurrence vis-à-vis de l'école ordinaire, alors que l'association s'est justement créée pour pallier le faible investissement de l'Éducation nationale dans le domaine de l'enfance déficiente. Les administrateurs de l'OVE sont tout à fait conscients des effets potentiels de ce retournement de politique de l'Éducation nationale et suivent de près ses déclinaisons au niveau local :

« [Nous avons un] problème de recrutement dans les IMP et IMpro : la mise en place par l'Éducation nationale d'une politique en faveur de l'enfance inadaptée [...] introduit une certaine perturbation au niveau des établissements de soins privés accueillant des enfants et adolescents déficients intellectuels. Cette situation est variable selon les catégories d'enfants concernés et selon les départements. Dans la Loire, par exemple, le problème de recrutement dans les IMPro et les sections d'éducation spécialisées se pose en termes de concurrence. On peut parler d'un suréquipement en places et en liste pour enfants débiles moyens par rapport au besoin réel (surtout en région stéphanoise). Par contre, les deux établissements de la région roannaise ne sont pas touchés par cette crise. » [CA, 1973]

L'implication progressive de l'Éducation nationale dans une politique d'intégration scolaire a des effets à la fois sur le modèle de développement des établissements de l'OVE et sur les conditions de fonctionnement des établissements qui conduisent à des difficultés de recrutement. Dans ce contexte, le modèle de l'établissement « filial » de l'Éducation nationale n'est plus envisageable. Les difficultés de fonctionnement des établissements sont surtout dues à la diminution des taux d'occupation qui accroît les coûts de fonctionnement⁴⁸⁴. Ils mettent certains établissements en difficulté financière. Les enfants atteints de déficiences légères étant orientés vers les établissements scolaires ordinaires, les établissements de l'association perdent la maîtrise qu'ils avaient sur le recrutement des usagers de leurs centres.

La création de la CDES par la loi de 1975 remet en cause les pratiques de recrutement antérieures, qui passaient par les écoles et par les consultations de pédopsychiatrie. Les recrutements étaient décidés en fonction du jugement émis par les experts médicaux et pédagogiques sur les capacités des enfants à suivre et à accepter les méthodes du modèle pédagogique total. Ce mode de recrutement conduisait de fait à sélectionner des enfants atteints de déficience légère, sur lesquels une action pédagogique était jugée potentiellement efficace.

Les orientations des politiques publiques vers des prises en charges en externat ou semi-internat pour entretenir les liens entre les enfants et leurs familles remettent en cause certains choix antérieurs de l'association notamment ceux concernant les établissements en internat et les localisations en zones rurales qui, conformément aux principes du projet pédagogique total, visaient précisément à l'isolement de la ville et des familles.

Avant 1975, les établissements sont libres de leur recrutement d'enfants. Le directeur et le médecin psychiatre de l'établissement examinent les dossiers d'enfants envoyés par leur réseau de prescripteurs, et choisissent les dossiers qu'ils vont accepter dans leur établissement. La mise en place de la loi de 1975 sur le secteur médico-social introduit une régulation départementale des publics qui casse la maîtrise des établissements sur leur recrutement.

⁴⁸³ Même si ce n'est qu'en 1982 que deux circulaires du ministère de l'Éducation nationale commencent à impulser des modes de scolarisation des enfants et adolescents handicapés plus conformes à l'esprit intégratif de cette loi.

⁴⁸⁴ Une diminution de 32,1% du nombre de journées servies dans les établissements entre 1974 et 1985 est annoncée par Monsieur G. lors d'une séance du CA de 1985.

Pour l'ancien directeur général, les directeurs orientaient leur recrutement vers des enfants dont les situations étaient les plus préoccupantes. La réduction de cette marge de manœuvre dans le recrutement des enfants nuit à la vocation militante de l'OVE.

« Là intervient cet aspect militant. On prend quand même les gosses qui en ont le plus besoin. Mais l'établissement arrête son recrutement. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Très rapidement, le CA fait état des impacts de l'introduction de la CDES sur le recrutement des établissements. Cependant, celui-ci émet simplement *« le vœu que les normes soient révisées dans les prochains décrets »* sans entamer une réflexion sur l'évolution des projets d'établissements dont l'effectif se tarit.

« Cette crise du recrutement touche d'autres établissements, mais moins gravement. Monsieur B. fait observer que la mise en place des CDES a apporté des modifications dans le recrutement. Par exemple, les enfants à la frontière de la débilité dite profonde sont orientés désormais de préférence dans les établissements pour débiles moyens. Ce qui perturbe les contenus des programmes pédagogiques, notamment sur le plan des normes d'effectifs dans les classes, les groupes de vie. Le CA souhaite que ces normes soient révisées dans les prochains décrets. » [CA 1976]

De la fin des années 1970 à la fin des années 1980, cette thématique de la baisse d'effectif dans les établissements va énormément préoccuper le CA. Chaque année, il va être fait état du problème de recrutement d'enfants dans certains types d'établissements. En 1975 et 1976, le compte-rendu des réunions du CA fait état des difficultés de recrutement dans des établissements historiques l'Œuvre. Par exemple, l'établissement de Biviers est en sous-effectif, son agrément est déjà passé de 120 à 90. Il ne compte plus que 84 enfants accueillis en 1976 [CA 1976]. Non seulement les effectifs stagnent ou diminuent, mais les enfants accueillis présentent des situations de plus en plus complexes, que les administrateurs désignent comme des *« cas lourds »*, qui *« résistent »* à la discipline scolaire imposée par les professionnels de l'enseignement. L'arrivée de ces nouveaux profils d'enfants dans les établissements anime les débats de la commission médico-pédagogique dans les années 1980 :

« La Commission Médico-Pédagogique réfléchit sur les problèmes posés par « les cas lourds ». Se pose ainsi la question de choix à réaliser en ce qui concerne les structures, les méthodes et les contenus, la formation des personnels, le travail avec l'environnement, le rôle des établissements face à la nécessité d'un « soin ». L'établissement doit-il proposer tous les services ou seulement l'éducation et la thérapie institutionnelle, les soins psychologiques pouvant être pris en charge ailleurs ? » [CA 18 mai 1988]

La complexification des situations des enfants accueillis soulève d'autant plus de difficultés aux établissements que le travail y a longtemps été organisé autour d'un instituteur polyvalent. Dès le début des années 1970 pourtant, la division du travail éducatif entre instituteurs et éducateurs spécialisés s'est précisée et les fonctions se sont spécialisées.

Les instituteurs sont de plus en plus réticents à s'engager dans des tâches d'accompagnement éducatif ne relevant pas du travail pédagogique *« pur »* et les délèguent aux éducateurs spécialisés, mieux formés et justement plus intéressés par les cas complexes qui résistent aux pratiques pédagogiques. L'évolution des publics accueillis à l'OVE conforte donc l'évolution de la division du travail qui a déjà commencé à s'opérer dans les établissements au profit du personnel éducatif sur les instituteurs et à l'encontre des principes préconisés par le projet pédagogique total.

3.2.1.2. La stratégie « forcée » d'émancipation de l'Éducation nationale

Ces évolutions institutionnelles sont interprétées par les membres de l'association comme plus contraignantes, notamment en ce qui concerne le contrôle des autorités de tutelles qui encadrent les budgets plus strictement. Elles rendent le segment de marché où se trouve l'OVE également plus concurrentiel car l'Éducation nationale, l'allié naturel de l'association, devient son principal concurrent.

À l'évolution de l'environnement, s'ajoutent des évolutions quant aux personnalités qui portent et dirigent l'association. Les acteurs historiques de l'association partent progressivement de l'OVE. En ce qui concerne les instances bénévoles les membres en poste de l'Éducation nationale prennent leurs distances avec l'association et refusent d'assumer les fonctions dirigeantes. La continuité du projet associatif est alors assurée par les dirigeants salariés de l'Œuvre eux-mêmes issus de l'Éducation nationale.

Durant les deux premières décennies de l'association, la définition des grandes orientations de développement comme les types d'établissements à créer, les modes de prise en charge pédagogique ou les grandes orientations gestionnaires comme la recherche de financement, de locaux ou le recrutement du personnel étaient réalisés par le bureau de l'OVE.

Un bureau « tactique », composé de représentants locaux de l'administration de l'Éducation nationale comme les inspecteurs d'académie qui négociaient les mises à disposition des instituteurs ou la Sécurité sociale qui finance l'activité des premiers aériums⁴⁸⁵. Ce bureau est tenu par l'autorité morale et l'expertise pédagogique des premiers militants, à la fois résistants, syndicalistes et enseignants. Plusieurs facteurs contribuent à affaiblir le pouvoir de cette instance, devenue dès la fin des années 1970 « pléthorique et vieillissante » selon les mots de Monsieur G., directeur général adjoint de l'Œuvre des années 1980 aux années 1990.

Les membres fondateurs de l'Œuvre des Villages d'Enfants, résistants, syndicalistes, militants pour un projet pédagogique total valable pour les orphelins de guerre comme pour les enfants en échec scolaire ou présentant des déficiences intellectuelles, se font plus rares dans les instances bénévoles et leur légitimité morale et politique revêt une moindre importance face aux difficultés rencontrées par les établissements de l'association à partir du milieu des années 1970.

En plus de la disparition des figures pionnières et du vieillissement des membres du bureau, les élites administratives locales de l'Éducation nationale se sentent de moins en moins concernées par l'activité de l'Œuvre. La nomination de l'inspecteur d'académie n'est qu'une tradition informelle et celui-ci peut estimer que l'implication dans l'association est éloignée de ses tâches professionnelles prioritaires et même qu'elle pourrait entrer en contradiction avec la nouvelle orientation de l'Éducation nationale en direction des enfants déficients.

En 1979, la défection du recteur d'Académie en fonction qui refuse de prendre la présidence de l'association, plus qu'un symbole, illustre le fait que le modèle de prise de décision qui s'était instauré dans les conditions particulières de l'après-guerre non seulement ne va plus de soi mais n'est peut-être pas le plus pertinent pour faire face aux évolutions de l'environnement de l'association. Pour pallier cette défection, le recteur Louis, figure historique de l'association, accepte la fonction de président qu'il exerce de façon formelle, tandis que l'ancien directeur régional, M. Boulogne, devenu « vice président » anime de fait les instances bénévoles (bureau et CA). Par ailleurs, le bureau se trouve composé de représentants de différentes instances

⁴⁸⁵ Un aérium est un établissement de repos au grand air pour enfants et adolescents.

administratives, qui ne couvrent plus les instances devenues centrales comme les DDASS et les Conseils généraux.

Les anciens dirigeants salariés devenus membres bénévoles du bureau sont bien conscients de ces lacunes et tentent en vain d'ouvrir le bureau à des représentants des tutelles du secteur du handicap. Ces tentatives se soldent par des échecs, les agents des DDASS en particulier se montrant réticents à occuper une position dans laquelle ils se perçoivent comme juges et parties. Le temps n'est plus à une imbrication entre pouvoirs publics et associations mais à une séparation des fonctions de planification de l'administration et des fonctions d'exécution des associations-gestionnaires.

Cependant, ce découplage avec l'Éducation nationale n'est pas synonyme de découplage avec les valeurs originelles de l'association. Ces dernières vont continuer à être portées par les salariés du siège associatif qui ont en commun d'être exclusivement des anciens instituteurs spécialisés issus de l'Éducation nationale généralement militants syndicaux et proches du Parti communiste.

La similitude des parcours du directeur général et du directeur général adjoint est symptomatique de la continuité des valeurs associatives. Monsieur S. (le directeur général) et Monsieur G. (le directeur administratif et financier) se connaissaient avant leur entrée au siège de l'association. En plus de leur cursus d'instituteurs, ils ont tous les deux milité dans des mouvements d'éducation populaire et possèdent des connaissances en psychologie scolaire.

« [M. S.] a été en enseignant spécialisé, il a fait l'école de Suresnes où il a eu son diplôme de directeur des établissements spécialisés. Et puis, il a une culture personnelle. Il a écrit un petit bouquin, « intelligence, mythe et réalité » par exemple, mais cela, il a fait avec l'équipe des psychologues de Suresnes. » [M. A., administrateur, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

Monsieur G. explique son engagement dans le secteur du handicap comme issu d'une tradition familiale de « solidarité ». Il est issu d'une famille modeste de sept enfants. Son père était cadre moyen dans l'industrie. Il n'est pas le seul de sa fratrie à s'être destiné à l'éducation spéciale, une de ses sœurs est institutrice spécialisée et une seconde éducatrice spécialisée. Les deux candidats pressentis partagent avec R. Milliex, le prédécesseur et mentor, un engagement politique et syndical, Monsieur G. a adhéré au Parti communiste suite à son opposition à la guerre d'Algérie. Tous deux ont été des militants aux FRANCAS⁴⁸⁶, dont le but consistait à élargir la culture scolaire hors de l'école. Cet engagement militant est mu par une volonté éducative et pédagogique. Ils sont en quelque sorte des « instituteurs militants » dont la vocation professionnelle est animée par un esprit militant. Cette éthique qui entremêle logique professionnelle et logique militante est une des conditions de leur recrutement.

« J'ai milité beaucoup aux Francas. Ce n'était pas communiste, c'était plutôt francs-maçons. Mais c'était quand même populaire. L'objectif c'étaient les loisirs quotidiens des enfants [...]. Alors on allait chercher [les enfants] à la fin de l'école, on s'occupait d'eux le jeudi. Si vous voulez on se battait pour arracher les gosses au foot et au cinéma. Voyez comme on a réussi (rires) ! On était instit, on avait l'occasion de prolonger l'école, pour développer la lecture, la culture pour les arracher au foot et au cinéma. Il y avait une prise en charge multidisciplinaire, des jeux de plein-air, du théâtre. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Leurs adhésions au Parti communiste sont également un moyen de développer une réflexion autour de la pédagogie. En effet, le PC possédait un organe de presse qui développait les idées du parti à propos de la pédagogie.

⁴⁸⁶ Les Francas est un mouvement laïc d'éducation populaire défendant les principes de la pédagogie active.

« C'était le moment où le PC avait une revue qui s'appelait « l'école et la nation ». J'avais un camarade qui avait fait le concours d'abonnement et il avait gagné un voyage en URSS. Et « l'école et la nation » menait campagne sur deux trucs : « les dons n'existent pas », et le deuxième : « comment enseigner la morale en 1956 ? ». Alors ça développait le patriotisme, l'honnêteté, [ça disait] que le capitalisme est immoral par essence avec des textes de Raymond Couturier, de Pierre Gamara. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

L'OVE était connue à l'École normale d'instituteurs comme le lieu où les enseignants engagés dans le Parti communiste pouvaient travailler de manière fidèle à leurs valeurs et à leur engagement. L'OVE était aussi réputée pour avoir des moyens matériels qui permettaient la réalisation de cet idéal pédagogique.

« Prolonger l'action de l'école dans l'internat. Alors moi qui étais déjà convaincu de ça par mon travail aux Francas. Et moi je savais bien que dans le poste où je serais je serais confronté aux difficultés matérielles. Il n'y aurait pas forcément de fric, il n'y aurait pas forcément de locaux... Là j'entrevois que j'aurais les moyens de faire ça. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Cependant, il n'existe aucun lien organique entre l'association et le Parti communiste. Ce sont davantage des directeurs et des instituteurs qui adhèrent au parti à titre individuel.

« La présence de communistes, c'est très net à Theizé parce que le directeur F. est de la première équipe. À Saint-Alban [aussi], parce que F., avant Theizé, a été à Saint-Alban. À un moment, ils étaient pratiquement tous communistes. À Saint-Sauveur-en-Rue parce qu'il y a une tradition de Saint-Étienne à gauche très militante. À Biviers parce que le premier directeur est un résistant de la première heure. À Faverges, parce que le premier directeur est un ancien de Megève. Mais quand il est parti, il est remplacé par un triumvirat de vieilles filles hyper laïques, anticléricales, et toutes dures à cuire. Amphion, vous savez que dans le PC il y a toujours eu une aristocratie, il y a eu une belle dame là, très belle, très distinguée mais fidèle à la résistance, à l'école laïque. Certains disent [que l'OVE est] une association communiste : « tu vas chez les Cocos ! ». » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Monsieur G. a enseigné un an à Theizé (un des établissements de l'OVE) en sortant de l'École normale (1959-1960). Il a ensuite enseigné, pendant cinq ans, dans les « quartiers difficiles » du 8^{ème} arrondissement lyonnais.

« Il y a cette expérience de première année. [Il s'agissait] de travailler avec les communistes, dans une liberté pédagogique, ou dans une pédagogie qui s'inscrivait dans mon idéal politique. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Pour ce dernier, sa première année d'enseignement dans l'établissement de l'OVE de Theizé agit comme une révélation qui lui montre qu'il est possible de traduire ses idéaux communistes dans sa sphère professionnelle et que l'OVE constitue l'organe idéal pour réaliser cette ambition simultanément sociale et pédagogique.

Malgré le départ progressif des fondateurs et la prise de distance avec l'Éducation nationale, les valeurs originelles de l'association continuent à être portées mais d'avantage par une nouvelle génération elle-même salariée de l'association. La montée en puissance de cette nouvelle génération contribue à changer le centre de gravité de l'association au profit d'un centre associatif salarié mais mu par des fortes convictions militantes. Il constitue le groupe d'acteurs en charge d'adapter l'association aux changements institutionnels du secteur.

3.2.2. La prise de pouvoir des salariés-militants au sein du siège

La prise de distance de l'Éducation nationale et le départ des fondateurs conduit à étendre l'espace discrétionnaire du siège de l'association qui assume conjointement les décisions techniques et pédagogiques concernant l'Œuvre mais porte également les valeurs et le projet associatif.

3.2.2.1. L'entrée d'ex-salariés au bureau de l'association

L'affaiblissement du bureau s'accompagne d'une affirmation symétrique du binôme des dirigeants salariés. Lorsque le directeur général Milliex part à la retraite en 1981, Messieurs S. et G. ont d'abord pour eux près d'une dizaine d'années de compagnonnage et d'apprentissage des fonctions de direction. Ils détiennent également des ressources que n'avait pas la génération précédente : une meilleure connaissance des dernières innovations en matière de pédagogie pour les publics déficients et une plus grande proximité avec les directeurs et salariés de l'OVE, la première équipe de direction étant plutôt associée aux origines de l'association et au bureau issu de la résistance. Cette dernière était composée de M. Boulogne, le « *politique* » et le « *porteur de projet* » de l'association, de R. Milliex l'administrateur et le responsable de l'innovation pédagogique et de G. Yver le comptable.

La transmission des fonctions de direction prendra près de 10 ans. En effet, l'association a cherché avant tout à recruter des successeurs dont les profils sont proches de ceux de l'ancienne direction. Il était primordial que les successeurs soient des spécialistes de la pédagogie, les compétences administratives et organisatrices s'apprenant dans une logique de compagnonnage. La conviction militante (politique, syndicale et associative) est gage de confiance aux yeux des dirigeants de l'Œuvre et permet d'assurer la permanence des valeurs originelles. L'ancienne DG, composée de Boulogne et Milliex, s'est évertuée à transmettre en plus des compétences administratives, le capital social nécessaire au fonctionnement de l'association.

Durant les années 1970, l'association assiste à un profond renouvellement du CA et nombre de personnalités historiques partent du bureau.

Encart 19 - LISTES DES DÉPARTS ET DES DÉCÈS DES ADMINISTRATEURS « HISTORIQUES » DE L'ŒUVRE :

1970 :

- Décès des membres de droit Eugène Chavant et Roger Guibeaud (1970)
- Décès de M. Simien, maire de Roybon et membre du CA. C'est grâce à lui que Roybon a été créé
- Décès de Marius Bornarel, architecte de l'OVE depuis sa fondation et de père René Bornarel architecte de l'association

1974 :

- Décès de Maria Dubost, directrice de l'OLPPR et membre du Bureau de l'OVE
- Hommage à Ballandras qui appartient à l'équipe ayant ouvert les établissements de Megève et qui a apporté sa collaboration au service administratif de l'Œuvre
- Décès de Chaffangeon, administrateur et membre du bureau
- Départ de Missilier qui, n'étant plus administrateur de la Sécurité Sociale, ne peut être administrateur à l'OVE
- Décès de M. Boullu, administrateur de l'Œuvre
- Décès de M. Lonjaret, fondateur, IA du Rhône et secrétaire général de l'œuvre
- M. Claudel, IA du Rhône est chargé de mission par le ministre comme conseiller technique. Il doit renoncer à son poste de secrétaire général de l'Œuvre
- Départ du recteur Louis. Il a assuré la présidence pendant 16 ans et a été appelé à exercer les fonctions de conseiller d'état. Il est remplacé par le recteur Guyard. Le

recteur Guyard demande que le recteur Louis reprenne ces fonctions en 1976.

1978 :

- Décès de M^{elle} Aline Renard, membre du bureau et représentent la Sécurité Sociale

1979 :

- Décès de Jean Fayard, administrateur et membre du bureau
- Hommage à George Bougault, membre du CA décédé.

1983 :

- Décès du docteur Jeune, administrateur depuis les années 1950

1984 :

- Départ de M. Clavel, administrateur « historique » de l'Isère et inspecteur à l'Éducation nationale

Afin de renforcer l'expertise technique du bureau et du CA, les dirigeants salariés proposent d'y faire entrer d'anciens directeurs d'établissements, par ailleurs demandeurs d'une implication dans les instances de décision de l'association. Si l'entrée de ces nouveaux membres est volontiers acceptée au nom de l'unité de la communauté éducative et de la continuité de la vocation militante originelle, elle est source de tensions, parfois très vives entre une élite administrative jugée « distante » du terrain et des hommes sortis du rang. Ces tensions ne font que conforter l'alliance entre le binôme dirigeant et les directeurs d'établissements.

3.2.2.2. La prise de pouvoir de la DG

La prégnance de la DG sur l'association est confortée par le lien privilégié qu'elle entretient avec les directeurs d'établissement. Les relations entre la DG et les directeurs se définissent davantage comme un « *entre-soi* » que comme un lien hiérarchique. Il existe entre la direction de l'association et les directeurs d'établissements une forme de « communauté professionnelle » qui tend à mettre à l'écart les membres du bureau qui n'en font pas partie, tandis que le jeu des cooptations accélère l'intégration de ces directeurs retraités au bureau de l'Œuvre :

« Le directeur général et le directeur administratif réunissaient les directeurs d'établissement très souvent, sans la présence de qui que ce soit du bureau. Normal, logique, mais ce sont des gens de même statut, [ils viennent de l'] Éducation nationale. C'étaient les mêmes. » [M. A., administrateur, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

Aux yeux des dirigeants salariés comme d'une partie des directeurs d'établissements, le militantisme pédagogique de l'association se trouve davantage porté par la direction salariée que par les bénévoles du bureau ou du CA.

En 1976, celui-ci est encore composé de personnalités de diverses administrations publiques dont les réseaux peuvent favoriser le développement de l'Œuvre. On compte par exemple le chef du service régional de l'action sanitaire et sociale, le recteur de l'académie, plusieurs inspecteurs d'académie, deux inspecteurs départementaux de l'éducation spécialisée, le directeur du centre régional de documentation pédagogique, le secrétaire général des pupilles de l'école publique du Rhône, un chef de clinique d'un hôpital psychiatrique, un médecin inspecteur de santé publique, un administrateur de la caisse régionale d'Assurance maladie, un représentant de la sécurité sociale et le directeur du REAI Rhône-Alpes.

3.2.2.3. Le déplacement du centre de gravité du pouvoir vers la DG

Au cours des années 1980, la composition du CA se resserre considérablement autour d'anciens salariés de l'Œuvre. Il compte toujours des inspecteurs d'académie et des inspecteurs

de l'éducation spéciale mais ceux-ci n'ont plus l'aval du recteur d'académie et sont pour la plupart des retraités de l'Éducation nationale. En 1989, le CA est composé de deux médecins psychiatres, d'un expert-comptable et professeur à l'ESC Grenoble, d'un ingénieur à la retraite (président de l'Alged⁴⁸⁷), d'une assistante sociale, du directeur adjoint IFES d'Échirolles (ancien instituteur formé à la psychologie scolaire), de deux instituteurs, du directeur d'École normale d'instituteurs, d'anciens directeurs d'établissements de l'OVE ainsi que d'anciens personnels du siège.

« Je suis violent, mais les administrateurs c'est qui ? C'est des anciens directeurs à la retraite. Alors au départ quand je suis arrivé il y avait encore des vieux qui racontaient leurs souvenirs de résistance. Et puis après, ils ont été remplacés par des anciens directeurs qui étaient cul et chemise avec la direction générale. » [M. A., CA, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

Le progressif renouvellement de la composition du CA au profit de salariés majoritairement acquis aux prises de position et aux décisions du binôme des dirigeants du siège n'est pas le seul indicateur du déplacement du centre de gravité du pouvoir. On peut en trouver au moins deux autres illustrations.

Durant les années 1970 et 1980, la DG s'affirme de plus en plus au détriment du CA. La DG développe des compétences techniques et intègre les réseaux du secteur médico-social (CREAI, FEHAP⁴⁸⁸,...). Les administrateurs dépourvus de ces connaissances laissent une marge de manœuvre de plus en plus grande à la DG qui va accaparer la définition de la politique de l'association. Le bureau tente en vain de freiner la prise de pouvoir de la DG sans véritablement y parvenir. La raison de cet échec est que le CA est exclu des liens privilégiés qu'il existe entre la direction de l'Œuvre et les directeurs des établissements.

Au fur et à mesure que la DG augmente sa compétence technique celle-ci prend l'ascendance sur les instances bénévoles de l'Œuvre. Devant ce constat le directeur général de l'époque propose de faire évoluer le profil des administrateurs et de mettre à leur disposition davantage de documents synthétiques sur le fonctionnement des établissements. Il n'est pas anodin que cette question de l'équilibre entre le CA et la DG soit abordée par le directeur général de l'association et non par le président de l'Œuvre.

Encart 20 - PROCÈS-VERBAL DU CA DE L'OVE CONCERNANT LES RÔLES RESPECTIFS DE LA DG ET DU CA - 1976

« Milliex rappelle que le CA est moralement et civilement responsable de l'association : il détient le pouvoir politique, il anime et il oriente la vie administrative et pédagogique de l'association. Or en raison de la complexité croissante des problèmes administratifs, du développement constant de l'œuvre par l'ouverture de nombreux établissements aux cours des dernières années, on constate un transfert des responsabilités du CA et du bureau vers l'appareil administratif qui, détenant la technicité, est conduit progressivement et contre son gré à exercer le pouvoir réel. Cet état de fait, qui n'est d'ailleurs pas particulier à l'OVE, est regrettable. Il faut donc chercher des moyens permettant au CA et au bureau de jouer pleinement son rôle [...]. Si, par sa composition actuelle, le CA domine aisément les problèmes d'ordre pédagogique, des carences apparaissent dans d'autres secteurs et il serait souhaitable notamment de faire entrer au CA davantage de médecins, des spécialistes de la gestion et du droit, des représentants des services sociaux, etc. Le débat ouvert sur cette proposition se traduit par un accord unanime : ce renforcement de la technicité sera recherché, il devra être réalisé le plus tôt possible par cooptation

⁴⁸⁷ Association Lyonnaise Gestionnaire d'Établissements pour l'enfance déficiente.

⁴⁸⁸ FEHAP : Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés non-lucratifs.

provisoire, la régularisation pouvant intervenir lors des prochaines élections en 1977. » [CA 1976]

Paradoxalement, l'association pallie le manque de technicité du CA en intégrant des anciens personnels de l'Œuvre au bureau de l'association. Cette pratique contribue à inciter les administrateurs à s'appuyer sur l'expertise de la DG ainsi qu'à renforcer le lien qui existe entre la DG et les directeurs d'établissements.

« Le CA proposera à l'assemblée générale M. Y. à un titre de membre fondateur. Une mission de conseiller technique sera confiée à M. Y. » [CA 1979]

La prégnance de la DG sur l'association est confortée par le lien privilégié qu'elle entretient avec les directeurs d'établissement. Il existe entre la direction de l'association et les directeurs d'établissements une espèce de « communauté professionnelle » qui tend à mettre à l'écart les membres du bureau qui n'en font pas partie tandis que le jeu des réseaux accélère l'intégration de ces directeurs retraités au bureau de l'Œuvre.

« On se réunissait pendant deux jours par exemple, dans des cabanes à la campagne pour travailler dur. Et puis le soir, vous êtes fourbus. Ils se défoulaient ensemble, ils chantaient. C'était la confrérie des instituteurs et des directeurs. Ils étaient partie prenante. » [M. A., CA, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

L'omniprésence de la DG est aussi liée au fait que le militantisme est finalement assumé par les personnels et non par les adhérents ou les administrateurs. La prégnance de ces professionnels-militants est assurée par les critères de recrutement des directeurs (voir partie 1.1.2) et conduit la DG à assumer seule la définition de la politique de l'Œuvre.

« [Millieux] était marrant et c'était un gars extraordinaire. Il avait des souvenirs de l'œuvre et puis il était un bon vivant. Et puis, il avait des certitudes, il avait des valeurs. Il savait se battre. » [MA., CA, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

Le Parti communiste, dans lequel militent nombre de directeurs, perçoit l'OVE comme un concurrent qui démobilise ses militants au profit de sa mission associative. Monsieur G. raconte que la fédération communiste lui a parfois reproché son investissement dans les Villages d'Enfants.

« La fédération - c'est-à-dire l'institution communiste- s'en est toujours désintéressée. Quelque part [elle était] fière de cette action en fidélité à la résistance, mais [elle] s'en désintéressait et même nous reprochait parfois de consacrer trop nos forces et notre intelligence aux Villages d'Enfants plutôt qu'au PC : « qu'est ce que vous perdez votre temps là-dedans à faire fonctionner un truc dans le cadre d'un état que l'on critique par ailleurs ! ». » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

La montée du nombre d'anciens personnels de l'Œuvre au CA conduit rarement les administrateurs à mettre en question les décisions de la DG. De plus, les administrateurs issus de l'inspection académique ne maîtrisent pas les compétences techniques, ils peuvent difficilement constituer un contre-pouvoir à la DG

« M. G. venait avec une pile de dossiers comme cela. Je ne l'ai jamais vu ouvrir un dossier. Mais il y a des gens qui étaient impressionnés. Donc j'ai vu qu'il avait le soutien des administrateurs. » [président W, inspecteur d'académie]

« Il faut imaginer que les présidents de l'OVE étaient le recteur L., avant, c'était Monsieur C., inspecteur général. Donc des gens qui ne connaissent pas le médico-social. Ils se sont trouvés ici au nom du partenariat historique entre l'Éducation nationale et l'OVE. Ça se faisait, à cette époque-là. Les IA présidaient les associations

départementales des pupilles, ou l'OVE... Ça se faisait, aujourd'hui ça se fait plus. Voilà, ils savent comment faire fonctionner une administration, mais ils ne savent pas ce qu'est un budget. » [M. B., instituteur spécialisé, directeur général]

Dans les années 1990, cette omniprésence de la DG choque véritablement les nouveaux présidents d'autant plus que ceux-ci ne font pas partie de la communauté des directeurs et ne connaissent pas l'Œuvre intimement. Le président W. remarque par exemple que le budget associatif est géré par le directeur général adjoint, Monsieur G., sans véritable consultation du bureau.

« Il y avait un lien, je dirais, normal entre l'association qui coiffe et la direction générale, qui par délégation, gère ; il ne fallait pas l'inverser. Ils s'étaient perdus. Donc là, j'ai senti cela, et cela ne m'a pas plu, parce que je voulais qu'il y ait un fonctionnement plus authentique. » [M. W., inspecteur d'académie, président de l'Œuvre]

Les départs successifs des présidents P. et W. vont être provoqués par leur volonté affichée de récupérer du pouvoir sur la DG. Le président W. reconnaît la compétence de directeur général mais celle-ci est synonyme, d'une mainmise sur l'association qui de fait, exclut le président du fonctionnement de l'Œuvre

« M. G. était le gestionnaire de fait, mais gestionnaire au sens étroit du terme. Les comptes et tout ça. Enfin, cela ne veut pas dire qu'il avait un esprit étroit, qu'il ne s'intéressait au reste. Je veux vous dire que dans la répartition des fonctions, c'était lui qui avait la comptabilité en main. » [M. W., inspecteur d'académie, président de l'œuvre]

« Il y avait un directeur, forte personnalité, style de gouvernement convivial, un peu « magouilleur » si vous voulez. À l'ancienne je veux dire, avec quand même tout un passé syndical et militant derrière. En même temps, assez technique, ce n'était pas de la convivialité gratuite [...]. C'était quelqu'un d'assez rusé, qui gérait son affaire. C'était finement joué, mais il en jouait personnellement, avec autour de lui des avis très contrastés. [Il y avait] ceux qui aimaient ce style, et puis ceux qui n'aimaient pas ce style de fonctionnement. » [M. W., inspecteur d'académie, président de l'œuvre]

L'empiétement de la DG sur les prérogatives politiques du bureau est bien illustré par l'anecdote suivante :

« Le bureau de l'OVE ne pèse pas. On dira d'ailleurs à certains moments de la DG de l'époque qu'elle excelle sur le plan technique de nos établissements, mais qu'elle déborde sur le plan politique. Au point que - je l'ai appris quelques années plus tard, j'ai fait référence au discours de Biviers, c'est M. G. qui me l'a appris, ce texte-là est lu par le président C. Ce n'est pas n'importe qui, c'est l'inspecteur d'académie. C. écrit un premier texte. Et le DG, M. S., retoque complètement son texte. Et C., un jour, par confidence, me dira combien il s'était senti blessé de devoir lire un discours qui n'était pas le sien. Donc il y a cette séparation. » [M. B., instituteur spécialisé, directeur général]

La politique de l'association est définie par la DG avec le soutien des directeurs d'établissements. Si le bureau n'établit pas la politique générale de l'Œuvre, il va être utilisé par la DG pour surveiller le bon fonctionnement des établissements. Deux exemples permettent d'illustrer ce double mouvement.

Le premier concerne le fonctionnement des commissions médico-pédagogiques, la seconde celui des conseils de gestion des établissements de l'OVE. Durant les années 1960, CA de l'association crée diverses commissions afin que les administrateurs puissent travailler de manière approfondie sur des thématiques concernant le fonctionnement de l'Œuvre. L'une de ces commissions appelée « commission médico-pédagogique » (CMP), est une véritable instance stratégique pour l'association et est principalement animée par des membres du CA. Progressivement cette instance va être infiltrée puis annexée par des directeurs

d'établissements, ce qui illustre le processus de mise sous contrôle des instances bénévoles de l'association par le dispositif salarié.

En 1966, est inaugurée la commission médico-pédagogique (CMP) qui a pour fonction de produire une réflexion sur la politique médico-éducative promue par l'Œuvre. Cette commission est initialement composée du Dr Kohler, de M. Dubost, de M. Boulogne et d'un directeur d'établissement. Cette instance peut décider de l'orientation des projets menés par l'Œuvre par exemple, au sujet de l'introduction de la mixité dans les établissements ou de l'ouverture d'une section d'apprentissage professionnel.

La CMP prend aussi des décisions concernant l'organisation interne des établissements à propos de thèmes transversaux comme les relations avec les familles, l'organisation des services durant la nuit, l'éducation sexuelle, la politique de recrutement ou le déroulement des réunions entre médecins et directeurs. Les politiques éducatives proposées par la commission sont toujours définies sous la supervision médicale du Dr. Kohler, très investi et disposant d'une forte légitimité auprès des membres du bureau. La CMP est donc un organe stratégique de l'association.

La CMP, si puissante de 1966 à 1974 ne se réunit plus de 1974 à 1978, ce que le Dr Kohler explique par la trop forte autonomie pédagogique dont disposeraient les directeurs. Il propose alors de réactiver la CMP de manière, d'une part à centraliser le traitement de ces questions au siège et au CA de l'association, d'autre part à renforcer la communication entre le bureau de l'Œuvre et son CA. Cependant, contrairement à la CMP des années 1960 qui était animée par des personnalités du bureau et du siège sous l'autorité du Dr Kohler, cette nouvelle commission, qui voit le jour en 1981, est progressivement annexée par des directeurs d'établissements.

La commission est conçue comme un outil de travail pour les directeurs, lesquels ne vont cesser d'en revendiquer l'indépendance vis-à-vis du CA et de la DG. La commission qui était une instance stratégique devient dans cette nouvelle formule, un contre-pouvoir des directions d'établissements face aux instances de gouvernement de l'Œuvre. Celle-ci n'est plus pensée comme un outil de pilotage de l'association mais davantage comme une instance de partage d'expérience pour directeurs.

Ces derniers font face, depuis le milieu des années 1970 à de profondes évolutions du public accueilli dans les établissements. Il est alors beaucoup question, dans les réunions de la commission, du traitement des « cas lourds », ces enfants déficients présentant des troubles du comportement, qui ne constituaient, jusque-là qu'un public très minoritaire parmi les enfants accueillis. Entre 1980 et 1987, trois directeurs d'établissements de l'OVE animent cette commission. Elle possède un organe de diffusion : la revue interne « *Réflexions et expressions* » qui paraît trois fois par an. La liberté de parole constitutive de cette commission en fait une instance qualifiée de « *véritable poil à gratter* » de l'association, sa légitimité et son indépendance divisent les membres du CA.

La commission connaît ensuite un déclin en lien avec la centralisation des questions pédagogiques opérée par les dirigeants salariés. Les questions pédagogiques sont reliées à des enjeux stratégiques pour l'association et sont définies comme relevant du domaine de compétence du « centre » associatif, non plus à partir des instances bénévoles (le bureau et ses commissions) mais depuis l'initiative du siège salarié.

Non seulement le binôme dirigeant du siège salarié, au cours des années 1980 s'allie les directeurs tout en contrôlant leurs initiatives et leurs activités mais il fait de même avec les membres du CA. Ces derniers deviennent en effet des relais d'information et de contrôle entre

le siège et les établissements, à travers leur action dans le cadre des « conseils d'établissement ».

Des commissions de contrôle des établissements ont existé dans les années 1950. Pensées à la manière des tournées d'inspection de l'Éducation nationale, leur mise en œuvre était assurée par des administrateurs. Elles ont progressivement disparu à la fin des années 1960, avec l'affirmation progressive du siège salarié (et l'activité de contrôle des établissements développée par Milliex). Dans les années 1970, deux administrateurs (dont le Dr Kohler) proposent d'intégrer davantage les administrateurs dans la connaissance et l'appréciation du fonctionnement des établissements. Le CA décide donc de désigner un administrateur par établissement pour renforcer ces liaisons internes entre le centre de décision bénévole et les centres opérationnels salariés.

Après quelques années, les administrateurs dressent un constat d'échec du fonctionnement des conseils d'établissement. L'affaiblissement des instances bénévoles que nous avons décrit plus haut (départ des administrateurs pionniers, moindre implication dans la vie de l'association...), comme l'existence de relations à la fois hiérarchiques et affinitaires entre la DG et les directeurs d'établissements expliquent en grande partie cet échec, que le CA formule en ces termes :

« [Nous constatons] *l'échec des conseils d'établissement. Cet échec est lié à la dispersion des établissements, au rôle des conseils et des administrateurs pas clairement définis, à la redondance avec l'autorité administrative, à la mise en cause potentielle des directeurs par leur personnel, à une vue parcellaire des problèmes. Le CA pense que le siège doit se déplacer plus souvent dans les établissements, il faut renforcer l'équipe de direction !* » [CA 2 octobre 1976]

La légitimité de la DG à intervenir directement dans l'organisation du travail pédagogique des établissements sort donc grandie de l'échec des conseils d'établissement. Pour autant, comme nous l'avons décrit, une partie des administrateurs souhaitent de nouveau être plus présents et mieux informés du fonctionnement et des difficultés rencontrées par les établissements. Ces administrateurs sont le plus souvent des anciens personnels de l'Œuvre, qui se rendent dans les établissements afin d'en auditer le fonctionnement.

Finalement, ces administrateurs informent davantage la DG de l'Œuvre avec qui ils ont des liens de connivence que le CA. La DG est donc informée de ce qui se passe dans les établissements au travers du lien qu'elle développe avec certains administrateurs attachés à des établissements.

Ces deux exemples témoignent du mouvement qui s'opère dans les relations entre les instances dirigeantes bénévoles et salariées. Le binôme des dirigeants salariés, fort d'une proximité idéologique et cognitive avec une partie des directeurs d'établissements, contribue à déplacer les lieux d'exercice du pouvoir du militantisme, des instances bénévoles aux instances salariées.

La DG est donc informée de ce qui se passe dans les établissements au travers du lien qu'elle développe avec certains administrateurs attachés à des établissements. Le président W. pointe ces affinités personnelles entre certains administrateurs et la DG comme une espèce de mise à l'écart de l'autorité du bureau.

« *Et puis là-dedans, chacun [le directeur général et le directeur général adjoint] avait ses réseaux d'administrateurs. La première fois que je suis venu au siège j'ai demandé : mais, qu'est-ce qu'ils font les administrateurs ? Oh, ils vont voir les établissements, ils font un compte-rendu. Les administrateurs servaient de relais privilégiés, les uns à M. S., les autres à M. G.* » [président W., IA, président de l'œuvre]

« On était en séance. Les gens pensaient que j'étais informé, mais je n'étais pas le plus informé des administrateurs. Et même [j'étais] moins informé qu'eux. Alors évidemment, ce n'était pas les administrateurs de l'Éducation nationale qui étaient informés. C'étaient des circuits de copinage, d'affinité personnelle. » [président W., IA, président de l'œuvre]

L'affaiblissement du bureau et du CA n'explique pas à lui seul l'emprise de plus en plus forte du binôme dirigeant sur la politique de développement comme sur la gestion interne de l'association.

Les transformations qui affectent les recrutements des établissements de l'OVE confortent ces dirigeants dans leur position de pouvoir. Ils parviennent à convaincre d'autres acteurs (en premier lieu les salariés) que la pérennité de l'association passe non plus par la préservation de son statut d'exception (rendu de plus en plus difficile) mais par son intégration dans l'environnement médico-social local et l'adoption d'un comportement plus proche d'une « entreprise à caractère social » comme elle est dénommée dans les archives, qui composent l'essentiel du secteur (et des opérateurs concurrents ou partenaires) que d'une administration publique.

Plusieurs constats peuvent être tirés de l'analyse de ces grandes évolutions organisationnelles. Premièrement, paradoxalement si l'association rompt ces liens avec l'Éducation nationale ce n'est pas pour autant synonyme de perte des valeurs originelles. Au contraire, les modes de sélection, les trajectoires et les motivations des nouveaux salariés renforcent l'adhésion aux valeurs et ce malgré le départ des fondateurs. Deuxièmement, l'association qui était une association de fonctionnaires-militants s'affirme comme une association de professionnels-militants et se conforme au modèle de l'association-gestionnaire du secteur du handicap aussi bien en ce qui concerne les publics sur lesquels elle agit, qu'en ce qui concerne la professionnalisation de fonctions de gestion⁴⁸⁹.

3.2.3. La conversion au modèle de la grande association-gestionnaire

Le découplage et la concurrence de l'Éducation nationale conduisent l'OVE à assumer ce qu'elle a toujours été juridiquement, une association-gestionnaire du secteur du handicap et à se départir de l'image d'elle-même comme une administration publique filiale de l'Éducation nationale.

Nous allons dans un premier temps décrire la nouvelle politique de développement dans laquelle s'oriente l'association pour répondre au nouveau positionnement de l'Éducation nationale (**section 3.2.3.1**). Dans un deuxième temps, nous décrirons les effets sur l'association du contrôle budgétaire par les pouvoirs publics (**section 3.2.3.2**). Dans un troisième temps nous décrirons les stratégies mises en œuvre par l'association pour contrer ces effets (**section 3.2.3.3**). Dans un dernier temps, nous montrerons que cette mise en conformité avec les règles du secteur du handicap conduit l'OVE à assumer son statut d'association gestionnaire (**section 3.2.3.4**).

3.2.3.1. Une politique intensive de restructuration

Pour répondre à la concurrence de l'Éducation nationale sur ce qui constituait le cœur de métier de l'OVE, l'association est contrainte de mettre en place une importante politique de restructuration et de reconversion de ses établissements. Si jusqu'à présent elle concevait son action comme celle d'un « opérateur de l'État » dont la réussite s'évaluait à sa capacité à

⁴⁸⁹ Comme la mise en place d'une comptabilité privée, l'achat d'un siège social en 1986, l'adhésion aux conventions collectives du secteur, l'embauche de nombreux personnels non détachés par l'Éducation nationale.

répondre au cahier des charges fixé par l'Éducation nationale, le découplage avec cette dernière oblige l'association à travailler sur l'adéquation entre la demande et l'offre, en dehors du monopole que lui garantissait l'Éducation nationale.

L'OVE engage une politique de reconversion de ses établissements pour ajuster son offre d'établissement aux besoins désormais non-couverts par l'Éducation nationale. Les réflexions sur les reconversions d'établissements et les propositions de nouveaux projets conduisent à abandonner les anciennes manières de faire en termes de développement. Jusqu'à la fin des années 1960, la stratégie de développement de l'association repose sur la délimitation d'une niche (le projet pédagogique total appliqué aux enfants présentant une déficience intellectuelle légère).

La stratégie de développement est finalement définie pour partie de l'extérieur, précisément par les administrations centrales (ministère de la Santé principalement). L'action des dirigeants de l'association consiste à se tenir informés des contenus des différents plans d'équipement, à s'y inscrire et à rechercher ensuite des solutions locales pour la mise en œuvre des projets (recherche de terrains, négociations avec les élus locaux, etc...).

Ce modèle de développement s'applique particulièrement pour la création des IME, dans lesquels le projet pédagogique total peut se déployer le plus facilement. En 1972, un plan d'équipement prévoit le financement d'un IME par département et les dirigeants de l'époque se saisissent de cette occasion pour construire des établissements sur le principe de la « filiale » de l'Éducation nationale :

« Il y a eu un plan Marie-Madeleine Dienesch⁴⁹⁰ qui a attribué à chaque département un IME à condition de trouver une collectivité locale qui fournisse le terrain. Donc Boulogne, là encore, il est à l'ANCE, qui à l'époque était très en relation avec le ministère. Donc il est revenu de Paris, et hop il a téléphoné à ses copains de la résistance. Comme par hasard il y avait des maires communistes, dont un à Vénissieux. Et il a obtenu deux établissements, un qui a ouvert en 1971 à Vaulx-en-Velin et l'autre qui ouvert en 1973 à Vénissieux. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Durant la période de restructuration qui s'étend du milieu des années 1970 à la fin des années 1980, le nombre d'établissements de l'association se stabilise autour de 18. Les politiques sociales issues de la loi 1975 en faveur des personnes handicapées financent la création de structures orientées vers d'autres publics que celui de l'OVE. Cependant, l'OVE choisit de rester fidèle à son public historique : l'enfance inadaptée et décide de ne pas ouvrir d'établissements pour adultes handicapés. Une majorité des établissements de l'OVE connaissent une crise de recrutement liée à la concurrence de l'Éducation nationale. Ces établissements voient leur effectif baisser et leurs agréments se réduire. En outre, les établissements ruraux sont amenés à fermer. La politique d'austérité des tutelles oblige ces établissements en baisse d'activité à redéployer leur personnel.

Cette nouvelle donne met certains établissements en grande difficulté financière. En 1966, l'association compte 1200 enfants pris en charge dont 800 sont des « débiles moyens ». En 1969, l'OVE compte 13 établissements dont 8 CMP, 1 IMP, 2 centres de rééducation de l'ouïe et de la parole (1 internat, 1 demi-internat) et 2 aériums. L'association augmente le nombre de places de trois de ces établissements entre 1965 et 1969 (Theizé, Chatillon et Faverge).

⁴⁹⁰ De 1968 à 1974, Marie-Madeleine Dienesch est secrétaire d'État à l'éducation nationale, aux affaires sociales, à l'action sociale et à la réadaptation, à la santé publique et à la sécurité sociale dans les gouvernements Pompidou, Couve de Murville, Chaban-Delmas et Messmer. Ancienne résistante, certains de ses réseaux politiques et sociaux croisent ceux des dirigeants d'OVE, même si son engagement politique la positionne du côté du MRP.

Durant les années 1970, l'OVE ouvre trois nouveaux établissements dans le Rhône : deux CMPro qui fonctionnent en semi-internat et un CMPP⁴⁹¹ à Givors. Les deux aériums situés en zone rurale connaissent des fortes baisses d'activité, leur agrément est plusieurs fois réduit, l'un d'entre eux est reconverti en MECS⁴⁹², l'autre sera fermé pendant les années 1980.

⁴⁹¹ CMPP : Centres Médico-Psycho-Pédagogiques. Ces centres sont destinés à accueillir les enfants et les adolescents de 0 à 20 ans, présentant des troubles psycho-affectifs, réactionnels, névrotiques, psychomoteurs, orthophoniques, des difficultés d'apprentissage, ou de comportement, ainsi que des troubles du développement.

⁴⁹² MECS : Maison d'Enfant à Caractère Social.

Tableau 17 - Liste récapitulative des projets de création-extension entre 1965 et 1992 mentionnés dans les archives

Projets et création-extension d'établissements 1965-1969

- Extension CMP et CMPPro de Theizé
- Extension de Theizé pour créer une section pour filles (fin 65)
- Extension de Châtillon : création d'un service de rééducation auditive et d'éducation pour les jeunes ruraux déficients auditifs
- Extension de Faverge
- OVE abandonne la gestion de Bollène (Bureau mai 1967) pour en laisser la gestion intégrale à la ville de Vénissieux
- Réorientation d'Autrans vers les cas sociaux car les effectifs sont en baisse (enfants relevant de la Sécurité sociale et non de la DDASS)

Projets et création-extension d'établissements 1969-1981

- Autrans est transformé en MECS en 1970
- Création d'un impro Vaulx-en-Velin (plan équipement dans zones urbaines avec méthodes industrielles) : DRASS confie la gestion à l'OVE = 90 internes et 30 externes – 1^{ère} pierre en 1971
- Transformation de Biviers : IMP de 60 enfants et IMPro 120
- Projet CMPP Givors (projet déposé dans le cadre V^{ème} plan)
- Projet IMPro Vénissieux (projet déposé dans le cadre V^{ème} plan)
- Projet refusé de l'IMPro Diemoz en Isère (inscription au V^{ème} plan) – Refusé par la commission régionale de l'hospitalisation en 1975
- Révision de l'agrément de Biviers de 120 à 90 enfants (1 975)
- Participation de Dieulefit et CMPP Givors au Service public hospitalier en application de la loi hospitalière
- Modification de l'agrément de Theizé pour la création d'un semi-internat
- Amphion : en 1980 il est envisagé de transformer cet IMP en impro

Projets et création-extension d'établissements 1982-1992

- Révision de l'agrément de Biviers de 90 à 60 places (1983)
- Révision de l'agrément de Roybon de 48 à 36 places (1984)
- Reconversion de Dieulefit en raison de sa baisse d'effectifs, fermeture de l'établissement (1982-1985)
- Redéploiement de l'IMP de Theizé et l'imp de Vaugneray (1986) création d'un IMP de 36 places
- Transfert d'Amphion sur nouvelle implantation
- Cycle spécialisé pour handicapés auditifs intégré dans un lycée (Martinière) - 1986
- SESSAD Lyon (créé en 1991)

Cette politique de restructuration impacte également l'organisation interne des établissements et contribue à remettre certains principes du projet pédagogique total. En effet, l'association

créée dans l'ensemble de ses établissements des sections de semi-internat et reconvertit des places d'IMP en places d'IMPro. Cependant, la baisse d'activité est telle que les agréments des établissements sont souvent revus à la baisse et les moyens redéployés sur d'autres établissements de l'Œuvre. D'une manière globale le nombre d'établissements stagne pendant cette période. À la fin des années 1970 et pendant toutes les années 1980, les débats autour de la baisse des effectifs et des réorientations des établissements sont récurrents au bureau, au CA et dans les documents de la DG.

Encart 21 - ILLUSTRATION DES DÉBATS SUR LES RÉORIENTATIONS D'ÉTABLISSEMENTS – CA DE L'OVE 1979

« a/ à Amphion, le maintien de l'IMP est impossible devant la baisse des effectifs. Par contre, [il y a des] besoins d'un IMPro. La municipalité met à disposition des locaux. Une ouverture s'avère donc possible.

b/ à Dieulefit, l'effectif [est] en baisse mais [se] stabilise à 70/80 places. Pour [rénover l'ancienne ferme il faut] obtenir le changement d'affectation de crédit déjà obtenu et vendre des parcelles de terrain. Kohler pense que la fermeture est inéluctable. Pr. jeune n'est pas cet avis : « notre maison de Réjaubert, bien équipée et conservant ses excellents moyens de scolarisation peut recevoir, en complémentarité avec la clinique Bellevue, des enfants asthmatiques en situation d'échec de traitement à domicile. » M. J. (directeur de Réjaubert) et M. M. confirment l'opinion du Pr. Jeune.

c/ à Vaugneray, l'effectif [est] en chute. Il faut un gros effort d'information envers les CCPE (Commission de Circonscription pré-élémentaire et élémentaire). On peut également retarder l'âge de la sortie des élèves car des besoins subsistent dans le Rhône au niveau de l'école élémentaire. » [CA 1979]

Pour faire le point sur l'intensité de ces restructurations, on peut se reporter au tableau 17 présentant les décisions prises en CA concernant les établissements entre 1965 et 1992.

Les extensions et les créations d'établissements ont lieu jusqu'aux années 1970. À partir des années 1980, l'association redéploie et ferme des structures. La loi de 1975 qui engage une politique de « désinstitutionnalisation » va à l'encontre de la conception « totale » de la prise en charge pour laquelle l'OVE militait dans les 1940-1950. Dans la continuité de la conception du projet pédagogique total comme substitution à la famille, les établissements de l'Œuvre sont souvent des internats situés à la campagne et quelque peu refermés sur eux-mêmes. Les établissements s'adaptent aux préconisations de la loi sur les personnes handicapées et une politique « d'ouverture des établissements » est engagée. Elle conduit à réduire le nombre de places en internat et à ouvrir des sections de semi-internat.

« Avec M. S., on a commencé à développer les demi-internats au moment de la loi de 1975 [...]. On a obtenu deux établissements, un qui a ouvert en 1971 à Vaulx-en-Velin et l'autre qui ouvert en 1973 à Vénissieux. Et là, comme c'étaient des établissements en ville il y avait forcément demi-internat. Ça a commencé comme ça et après on a créé des sections de demi-internat petit à petit un peu partout. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

« La circulaire pour le VI^{ème} plan insiste sur la notion de dépistage précoce des inadaptations et sur la nécessité de sauvegarder les liens avec le milieu familial. » [CA 1974]

La baisse d'effectif constatée dans de nombreux établissements impose à l'association de prendre des mesures à plus ou moins à long terme. Dans un premier temps, elle cherche à assouplir les règles de fonctionnement de ses établissements afin d'attirer de nouveaux

débouchés. Généralement, elle en profite aussi pour effectuer une « étude de marché » afin de reconverter l'établissement à plus long terme.

Encart 22 - EXEMPLE DE STRATÉGIE POUR CONTRER LES BAISES D'EFFECTIF DES ÉTABLISSEMENTS – CA DE L'OVE - 1984

« [Nous avons des] baisses d'effectifs. Il faut repenser la définition initiale de l'établissement, il est nécessaire de transformer l'internat. Déjà ont été mis en place :

- les sorties les quinzaines possibles avec le ramassage sur la vallée du Rhône ;
- des locaux pour recevoir les parents ;
- un dépliant publicitaire.

Parmi les nombreuses personnes ou organisations interrogées, on peut citer les hospices civils de Lyon, CRAM, Pr G.. En fait les créneaux opportuns seraient le 3^{ème} âge et les handicapés adultes pour du travail ou de l'hébergement. M. P, directeur, complète cet exposé en ajoutant qu'il a entrepris des démarches auprès de nombreux hôpitaux sans trouver d'écho favorable. Il traduit l'inquiétude des personnels vis-à-vis de la restructuration. Il informe le CA que l'inspecteur spécialisé dont dépend Réjaubert propose une expérience d'aide aux déficients physiques du canton de Dieulefit pour assurer le maintien des postes d'instituteurs. » [CA 1984]

3.2.3.2. Le retour de l'État, Cerbère de l'équilibre budgétaire

Les solutions que l'association met en œuvre pour répondre aux baisses d'activité sont fortement encadrées par les DDASS. Si dans les années 1970, la DDASS préserve les établissements, dans les années 1980, les solutions des DDASS sont plus radicales, elles prennent la forme de reconversions, de redéploiements et de fermetures d'établissements. En 1977, il est demandé à l'établissement d'Autrans de revoir son projet pédagogique pour remplir ses places. En 1986, l'association redéploie le personnel de deux IMP pour créer 36 places d'IMP.

Encart 23 - NÉGOCIATION DE RÉDUCTION D'EFFECTIF AVEC LES TUTELLES – CONSEILS D'ADMINISTRATION DE L'OVE EN 1977 ET 1986

« Une réunion avec les directeurs de MECS et les fonctionnaires de la DDASS a eu lieu. Il y a eu un accord pour que l'établissement continue à fonctionner avec effectif réduit et un prix de journée révisé. Une redéfinition pédagogique devrait permettre un recrutement suffisant. Il faut recruter un directeur et faire une compression de personnel. » [CA 1977]

M. S. décrit les conditions dans lesquelles la propriété de la CAFAL nous a été confiée en location et les modalités retenues pour la création d'un IMP de 36 places par redéploiement des IMP de Theizé et Vaugneray. Les Directeurs interviennent pour approuver cette opération. À Amphion, [il s'agit d'un] transfert d'établissement. [Il faut] trouver un lieu d'implantation. Les crédits accordés jusqu'ici à cet établissement pour son entretien et ses amortissements [sont faibles]. Un changement d'attitude de la tutelle est nécessaire avant toute réorientation. » [CA 1986]

L'association est contrainte de fermer un de ces établissements historiques : Dieulefit. La fermeture a été négociée avec la DDASS qui est donc partie-prenante dans la reconversion du personnel de l'établissement.

Encart 24 - EXEMPLE DE FERMETURE D'ÉTABLISSEMENT - CA DE L'OVE 1985

« À Dieulefit, la phase de fermeture est engagée, un premier groupe de salariés (11) a quitté l'établissement cet été ; un nouvel emploi a été proposé à chacun. Les autres quitteront l'établissement le 11 juin 1986. Un plan de reclassement a été établi. Il comprend :

- des emplois créés par la DDASS de la Drôme dans d'autres établissements ;*
- des transferts au sein de l'association ;*
- la signature de contrats FNE ;*
- la possibilité de congés de formation. » [CA 1985]*

Dans un environnement où les tutelles font pression sur l'association pour diminuer les moyens, celle-ci ne peut accepter une baisse de son activité globale. La baisse d'activité est synonyme d'une augmentation des prix de journée et de marges de négociations réduites avec les DDASS. En même temps que les pouvoirs publics suppriment des moyens, l'association constate que l'évolution des pathologies des enfants demanderait, de son point de vue, des postes supplémentaires.

Encart 25 - LES PROBLÈMES FINANCIERS OCCASIONNÉS PAR DES DÉFICIENCES PLUS « LOURDES » À L'OVE - 1982

« Une activité qui baisse avec des moyens constants [ce sont] des prix de journées qui augmentent. Les DDASS [font pression] pour diminuer nos moyens (suppression de postes). Or dans le même temps, ce qui se fait dans les établissements pour des enfants dont les caractéristiques ont changé est profondément modifié par des modalités nouvelles de prise en charge (intervention des paramédicaux plus importante par rapport aux effectifs des groupes, des classes plus réduites, création d'activité nouvelles, de lieux de vie nouveau, etc.). La notion d'activité ne rend pas compte de ces profonds changements qualitatifs qu'il est difficile de décrire en termes économiques ou comptables. La notion de prix de journée a-t-elle vécu ? Par quoi la remplacer ? » [CA 1982]

Dans ces années 1970, l'équilibre financier des établissements passe avant tout par un taux d'occupation optimal des places que compte l'agrément quelles que soient les dépenses supplémentaires liées par exemple aux enfants qui se trouvent en dehors du circuit de ramassage. Cette logique de « remplissage » assure la pérennité économique des établissements.

« Les gamins étaient pensionnaires, donc le problème du transport ne se posait pas. Après, c'est devenu un critère important parce que prendre un gosse extérieur au circuit de ramassage, ça créait des dépenses mais tant que l'internat était complet... » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

L'OVE compense la perte financière liée aux baisses d'effectif par une politique de suractivité dans les autres établissements de l'Œuvre. La baisse d'activité des établissements pèse sur l'équilibre financier de l'association durant toutes les années 1980.

Encart 26 - COMPENSER LES DÉFICITS DES ÉTABLISSEMENTS EN DIFFICULTÉS PAR UNE POLITIQUE DE SURACTIVITÉ DANS LES AUTRES ÉTABLISSEMENTS - OVE

« À Dieulefit l'activité est en baisse, lente, mais constante depuis plusieurs années (sorties plus fréquentes, internat de semaine, augmentation des sections de demi-internat, baisse d'effectif non compensée pas la hausse dans d'autres établissements). » [CA 1983]

« [Il y a une] baisse de 2 % du nombre de journée servies, une diminution de 20 % depuis 77. Comme les moyens ont augmenté, la conséquence est une augmentation des moyens de fonctionnement mis à disposition. Il faut stopper cette baisse d'activité sinon [nous courons le] risque qu'on impose un redéploiement. Dieulefit augmente sans cesse notre déficit. » [CA 1984]

« Le dispositif est donc bouclé. Il n'y a plus de distorsions possibles. Il faut rappeler qu'en 84, la suractivité a compensé en grande partie les insuffisances constatées au chapitre « frais de personnel ». C'est dans ce cadre que nous avons confectionné les budgets 86, mais nous avons continué à exprimer des besoins. Nous avons demandé des créations de postes et proposé des redéploiements. » [CA 1986]

« Grâce à des graphiques, M. G. commente. Les journées rationnaires se stabilisent, l'ouverture du CROP compense la fermeture de Dieulefit. » [CA 1988]

La fermeture d'un établissement comme Dieulefit, même si elle a un coût direct pour l'association, permet de rééquilibrer les comptes globaux.

Encart 27 - LE RÉÉQUILIBRAGE DES COMPTES DE L'OVE - 1986

« M. G. présente le rapport et fait le point sur les établissements que l'œuvre gère et sur sa situation économique et financière en 1985.

- Sur la fermeture de Dieulefit et ses conséquences financières : financement d'un contrat FNE ; indemnité de licenciement dues au personnel n'ayant pu ou voulu participer au redéploiement ; indemnités de congés payer non couvertes par la provision pour congés payés.

- L'activité des établissements en 1985 et les résultats de la gestion d'établissement : 18 établissements sur 20 sont en excédent de recettes grâce principalement à une activité supérieure aux prévisions de 626 journées (sur un total de 257 247 !).

- Des explications sur les déficits de Saint-Alban et de la Rochette : à propos de cet établissement, M. G. montre le rôle bénéfique de l'association et de ses services centraux.

M. G. conclue : malgré les regrets que nous inspire la fermeture de Dieulefit, l'OVE a su maintenir l'essentiel des moyens économiques et financiers qui lui sont nécessaires pour poursuivre son action. » [CA 1986]

Durant les années 1980, l'austérité des politiques publiques, l'évolution des publics et les contraintes déstabilisent l'association. Son développement continu jusqu'aux années 1970 est stoppé. L'intrusion des tutelles dans la gestion de l'association fait évoluer les cadres cognitifs gestionnaires de l'association. L'Œuvre doit réaliser ses projets d'établissement dans une situation de limitation des moyens qui l'oblige à réduire certains postes de dépenses et à réaliser des arbitrages en interne.

3.2.3.3. Le repositionnement stratégique de l'OVE

À partir des années 1980, l'OVE produit sa propre expertise technique sur l'évolution des besoins. Elle adapte ses projets d'établissement ou ses propres établissements aux nouveaux besoins qu'elle repère en analysant son environnement. Cette inscription sur le marché des

établissements pour les enfants handicapés a en retour des effets sur les principes d'organisation des établissements hérités du projet pédagogique total (ces principes sont assouplis pour permettre la création de semi-internats ou de services d'accompagnement individuel) et contribue à sceller définitivement son abandon progressif.

La référence au projet pédagogique total est en effet de plus en plus considérée comme un obstacle au développement de nouvelles structures. Cette progressive mise à distance du projet pédagogique total permet aux dirigeants de l'OVE (plus précisément les membres du bureau convaincus par l'argumentaire de la DG), à la fin des années 1980 de définir un projet de développement explicite pour l'association.

La nouvelle stratégie ne se limite plus à répondre aux projets proposés par les pouvoirs publics (nationaux ou locaux) mais cherche à anticiper les nouveaux débouchés régionaux. Ce faisant, l'association n'est plus définie comme un opérateur technique au service de l'État mais se transforme en opérateur de marché. Les créations d'établissements s'envisagent en lien avec les autres établissements de l'Œuvre et en fonction de l'analyse des manques qui existent sur les marchés locaux. L'association cherche à mettre en cohérence les créations d'établissements aussi bien au sein de l'association que sur le marché. Il s'agit de mettre en place une « gamme d'activités » associatives afin de rendre visible le positionnement de l'association auprès des autres opérateurs du marché.

L'analyse des besoins émergents sur les territoires d'intervention de l'OVE est rendue possible par la construction et l'entretien de nouveaux réseaux sociaux et politiques au niveau local (élus locaux, administrations déconcentrées, autres associations).

Les dirigeants de l'association s'impliquent d'abord dans des instances d'expertise et de concertation régionale comme le CREAM, dès les années 1970. La participation aux réunions du CREAM est ainsi un moyen d'établir des liens avec les opérateurs leaders du marché afin de s'accorder sur ses évolutions et d'établir des stratégies communes face aux financeurs. La participation de représentants de l'OVE au collectif associatif suscité à l'initiative du Conseil général du Rhône en 1989 joue le même rôle d'entretien de réseaux et d'observation mutuelle.

Par ailleurs, de nouvelles relations avec les pouvoirs publics locaux se développent. Les difficultés rencontrées par les établissements conduisent les dirigeants de l'association à réaliser des enquêtes sur les besoins locaux auprès de la DDASS, de la CAF et des services sociaux. Les réunions avec les DDASS, en particulier sont l'occasion pour l'association de faire l'état de la situation de la concurrence et de réorienter l'activité de ses établissements en fonction des priorités portées par les pouvoirs publics. Elles permettent aussi de montrer la capacité de l'association à aménager son projet pédagogique originel pour répondre à ses priorités.

De manière plus paradoxale, la pratique du recours au tribunal administratif contre les prix de journée définis par les DDASS dans les années 1980, est également un moyen, à travers la confrontation avec l'administration, d'affirmer la compétence gestionnaire de l'association et de faire reconnaître le bien-fondé de ses demandes. L'enjeu est de se faire connaître et reconnaître comme un opérateur crédible dans le secteur du handicap, comme le souligne l'argumentaire de Milliex, selon lequel, « *si nous n'allons pas au recours, c'est l'aveu que nos budgets ne sont pas sérieux* ». Cependant, l'association ne systématise pas les recours et les accompagne d'une politique d'affichage consistant à montrer les économies réalisées (autrement dit la « bonne gestion des fonds publics »).

Enfin, le nouveau mode de définition des projets de développement de l'association passe par l'observation du comportement des autres opérateurs, considérés comme des concurrents ou des opérateurs complémentaires de l'OVE. Ainsi, dans le cadre de la « commission CAT » mise

en place à la fin des années 1980, deux administrateurs entreprennent de visiter des CAT gérés par d'autres associations. Le débat du CA sur cette question cherche à réfléchir à une structure qui se distingue du CAT traditionnel afin qu'il s'adapte à la spécificité du public de l'Œuvre à savoir des jeunes adultes sortant d'IMPro. Cependant, en 1988, les administrateurs sont majoritairement hostiles à l'orientation de l'association sur un public adulte, selon l'argument que « *ce tournant présenterait des risques et les compétences de l'Œuvre pourraient être insuffisantes* » (CA 1988).

L'objectif de l'Œuvre n'est donc pas se positionner n'importe où sur le marché mais bien d'articuler le projet pédagogique de l'association (même si celui-ci n'est plus le « projet pédagogique total ») et les perspectives ouvertes par l'analyse des besoins. L'engagement de l'association dans la construction d'une position d'opérateur de marché comme les autres au détriment d'une position d'enclave de l'Éducation nationale dans le secteur se réalise selon un processus d'apprentissage progressif, qui implique à la fois les dirigeants bénévoles mais également l'ensemble des salariés de l'association, dans leurs rapports avec leurs employeurs

3.2.3.4. L'affirmation du modèle de la grande association-gestionnaire

Avec le découplage, l'OVE découvre les logiques d'appariement entre l'offre et la demande spécifique au secteur du handicap dont ses liens avec l'Éducation nationale l'avaient jusqu'ici protégée. En plus de cet alignement aux règles d'échange du secteur du handicap, l'association s'assume progressivement comme un employeur privé au point de se qualifier « d'entreprise à caractère social ».

Si l'abandon du projet pédagogique total pour les établissements de l'OVE favorise une telle évolution, elle ne se réalise pas sans heurts, en particulier lorsqu'il s'agit d'adhérer à un syndicat employeur ou de répondre aux revendications des salariés.

L'accroissement du nombre de salariés (autour de 600 personnes à la fin des années 1970) est un premier élément qui alimente les réflexions sur la « bonne gestion » du personnel dans une association créée par des militants syndicaux. En second lieu, le nombre de salariés privés embauchés par l'Œuvre est quatre fois supérieur au nombre de fonctionnaires qui y travaillent. Les agents de l'OVE non issus du personnel de l'Éducation nationale représentent 70 % du personnel dès le milieu des années 1970. Le statut d'employeur privé est un état de fait longtemps refoulé par l'utopie du grand service public de l'enfance inadaptée. Enfin, le corollaire de ces évolutions est que la composition des effectifs salariés de l'OVE se modifie et converge vers celle des autres associations-gestionnaires du secteur du handicap, autour de l'émergence d'une hiérarchie éducative au sein des établissements.

L'organisation de la prise en charge des enfants dans les établissements de l'OVE a rapidement inclus des personnels non issus de l'Éducation nationale. Cette tendance s'accélère à partir des années 1970. Elle est d'abord portée par le Dr Kohler, conseiller médical de l'OVE, l'un des principaux intermédiaires de recrutement pour les établissements et allié de l'OVE dans de nombreuses instances extérieures. Il plaide notamment au bureau pour une intégration des éducateurs spécialisés dans les processus de définition et de mise en œuvre du travail éducatif, aux côtés des instituteurs.

Sous l'impulsion du pouvoir médical, des équipes pluridisciplinaires vont être constituées malgré les réticences de Milliex alors directeur général de l'Œuvre. L'association s'emploie à spécialiser les instituteurs et à intégrer des nouveaux professionnels.

« Il y a Kohler qui insiste là-dessus. Le docteur Kohler est lui aussi un chrétien très engagé, plutôt de droite politiquement mais qui est aussi dans une association, l'œuvre pour la ligue pour l'enseignement professionnel du Rhône [l'OLPP du Rhône], où il est même plus actif qu'à l'OVE. Mais enfin à l'OVE il est au bureau, il est pratiquement

conseiller technique. C'est lui accompagne le passage des enfants malades aux enfants déficients intellectuels dans les années 1950. Il pousse et il pense que l'OVE, avec la présence des enseignants, est bien armée pour s'occuper de cette catégorie d'enfants. Mais il faut qu'elle se spécialise d'avantage, qu'elle embauche des psychologues des orthophonistes, des psychomotriciens, des assistantes sociales. Milliex freine des quatre fers parce que ça va à l'encontre de sa conception de l'enseignant un peu III^{ème} République. Il freine en particulier sur les psychologues. Milliex voulait que ce soient des psychologues scolaires qui viennent dans les établissements. Il échoue parce qu'il y a un texte, je crois que c'est en 1961, qui définit les conditions que doivent remplir les psychologues pour exercer dans les établissements médico-sociaux et les psychologues scolaires n'y sont pas. Donc ça ne marche pas. Donc, il y a cette période où l'on introduit petit à petit des spécialistes, ce qu'on appelle des spécialistes psychologues, des psychomotriciens, etc ». [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Les lois de 1975 poussent l'OVE à développer la pluridisciplinarité et à recruter de plus en plus de professionnels non enseignants. La pluridisciplinarité est une première entrée vers la mise en place du management, car elle oblige l'Œuvre à penser la coordination de nouvelles équipes.

« Apparaissent alors des notions comme le travail en équipe. Un groupe de 15 enfants, un éducateur et un instit, ça ne va pas. À certains moments, il faut qu'il y ait deux éducateurs. Ou il faut enlever certains enfants pour une autre activité. Donc ça oblige à travailler en équipe et ça casse un peu le monopole des enseignants, ça va se traduire par une crise. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Cette spécialisation des tâches et le besoin de coordination font émerger une hiérarchie intermédiaire assumée par des chefs de service qui sont principalement des éducateurs spécialisés.

La division du travail a conduit les établissements à délimiter les tâches pédagogiques assumées par l'instituteur, des tâches éducatives prises en charge par l'éducateur spécialisé. L'introduction du travail en équipe, l'apparition d'une hiérarchie intermédiaire et la reconnaissance d'une fonction éducative autonome remet en cause le projet pédagogique total tel qu'il est défini en 1947 aux journées de Dieulefit.

« Au tournant des années 75, on s'est mis à travailler en équipes, à décroquer. Ça a changé quand même. En particulier, la fonction éducative a été reconnue. Étant reconnus, ils ont été plus exigeants sur les façons de travailler, on créait des postes de chefs de service [...]. Entre 1975 et 1985 on s'est cherché un peu sur la façon de travailler. Le projet pédagogique éducatif et thérapeutique identifiait mieux les fonctions, le rôle de chacun, on a insisté d'abord sur la réunion de synthèse. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Sur le terrain, les instituteurs ayant perdu le monopole de la maîtrise de l'organisation du travail éducatif et figurant comme des intervenants parmi d'autres auprès des enfants, émettent des revendications proches du droit commun du travail (le refus du logement sur place et la prise en charge des frais de transport, le strict cantonnement des instituteurs dans le travail dans la classe, la non-participation aux repas...), loin du dévouement complet des premiers instituteurs de l'Œuvre (au grand regret des plus anciens administrateurs).

Ces revendications font l'objet de négociations, faisant des dirigeants de l'OVE les employeurs à part entière des instituteurs (en lieu et place de l'administration locale de l'Éducation nationale). Par exemple, la prise de position d'un administrateur est symptomatique de cette tension entre les personnels de l'Éducation nationale et les personnels sous statut de droit privé :

**Encart 28 - EXEMPLE DES TENSIONS ENTRE LES INSTITUTEURS
FONCTIONNAIRES ET LES AUTRES PERSONNELS DE L'OVE - 1978**

« Le docteur Kohler souligne toutes les obligations qui ont entraîné pour le DG et ses adjoints les successifs incidents qui ont marqué les prises de positions syndicales. En regrettant toutefois rétrospectivement que nous n'ayons pas en temps voulu constitué les « comités d'entreprise » réglementaires, il ne peut que constater que les litiges actuels avec le personnel portent sur deux aspects entièrement différents :

-du côté des personnes détachées de l'Éducation nationale, leur participation à la vie électorale des « entreprises » que représentent pour eux maintenant les établissements de l'œuvre : il ne peut s'empêcher de remarquer l'évolution qui s'est faite depuis 30 ans à partir d'instituteurs qui acceptaient de s'occuper des enfants à longueur de journée et qui participaient très démocratiquement aux multiples tâches quotidiennes de chaque établissement ;

-quelle que soit l'issue de ces conflits successifs, il y a lieu d'autre part de ne pas méconnaître les autres, c'est-à-dire ceux concernant ce que certains syndicats ont qualifié de « licenciements abusifs » et concernant des éducateurs scolaires et psychologues.

C'est souligner encore les difficultés que notre œuvre éprouve du fait sans doute au vu de la dominance des personnels relevant de l'Éducation nationale dans les relations avec les personnels qui n'y appartiennent pas. » [CA 1978]

Ces pressions internes sont entretenues puis renforcées par des évolutions communes au secteur, qui introduisent un modèle de division du travail et contribuent à la construction d'une hiérarchie intermédiaire éducative⁴⁹³. Tout d'abord, les écoles d'éducateurs commencent à former des professionnels et l'exercice du métier est soumis à l'obtention d'un diplôme en 1967. Ensuite la loi de 1975 et surtout la révision des « annexes XXIV » en 1989 entérinent une forme d'organisation du travail auprès des enfants handicapés qui confère une place importante aux éducateurs spécialisés⁴⁹⁴.

L'abandon du modèle pédagogique total comme point de référence de l'organisation du travail dans les établissements est justement énoncé de manière explicite en 1990, dans le « discours de Biviers », préparé par la DG et prononcé devant les administrateurs et directeurs d'établissements. Ce discours énonce clairement la nécessité pour l'OVE de suivre, dans ses établissements, les règles d'organisation du travail éducatif posées dans ces récents textes de loi :

**Encart 29 - LES NOUVELLES ANNEXES XXIV : L'ABANDON DU "PROJET
PÉDAGOGIQUE TOTAL » À L'OVE - 1990**

« La nouvelle annexe XXIV est le cahier des charges auquel nos établissements vont avoir à se référer ; mais au-delà des dispositions techniques et

⁴⁹³ Pour des éléments historiques sur l'apparition des métiers éducatifs et de la hiérarchie intermédiaire, se reporter à Roger Bertaux, Philippe Hirlet, Olivier Prepin, and Frédérique Streicher, *L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social*, Paris, Séli Arslan, 2006 ; Jean-Noël Chopart, *Les Mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.

⁴⁹⁴ Annexe XXIV au décret n° 89-798 du 27 octobre 1989 « sur les conditions techniques d'autorisation des établissements et des services prenant en charge des enfants ou adolescents présentant des déficiences intellectuelles ou inadaptés ». Ce texte rappelle les objectifs généraux des établissements spécialisés (IME et IR). Il définit des normes en ce qui concerne les personnels, les locaux et les modalités générales de fonctionnement de ces établissements. Il impose l'élaboration d'un *projet pédagogique, éducatif et thérapeutique d'établissement*, ainsi que de *projets pédagogiques, éducatifs et thérapeutiques individualisés* pour chaque enfant ou adolescent accueilli.

administratives prescrites, il faut bien voir que c'est l'orientation d'une politique globale qui se trouve énoncée, politique peu prometteuse il est vrai, quant aux moyens, heureusement rafraîchie et renouvelée, sinon rénovée quant à la doctrine.» [discours de Biviers, président C., 1990]

Le discours de Bivier fait référence dans la mémoire collective des dirigeants bénévoles et des salariés de l'association. Il témoigne de la convergence d'un double mouvement. D'un côté les pouvoirs publics énoncent des règles de fonctionnement des établissements qui intègrent une réflexion formalisée sur la prise en charge pluridisciplinaire des enfants accueillis, principe que l'association ne peut qu'approuver, de l'autre les dirigeants de l'Œuvre introduisent davantage de souplesse dans la mise en œuvre du projet pédagogique total originel, notamment en accordant une place croissante à l'encadrement intermédiaire éducatif.

Cette évolution des règles de fonctionnement interne aux établissements rejoint celle des stratégies de développement. L'OVE ne milite plus pour imposer un modèle éducatif spécifique mais pour s'imposer comme un opérateur reconnu sur le marché médico-social (auquel sont octroyés des moyens de développement).

Les débats sur l'adhésion à un syndicat employeur sont une autre manifestation d'un progressif alignement sur des règles de comportement valables pour l'ensemble des opérateurs du secteur médico-social. L'Œuvre milite longtemps pour l'intégration de l'ensemble des établissements dans un grand service public de l'enfance inadaptée. Cependant à partir des années 1960, la branche du secteur médico-social se structure au travers de la création de syndicats d'employeurs et d'une convention collective spécifique en 1966.

Les dirigeants bénévoles et salariés, en tant que syndicalistes et militants de gauche sont très réticents à adhérer à un « syndicat patronal », ce qui constitue un obstacle pour bénéficier de certaines mesures comme les fonds de financement pour la formation des éducateurs spécialisés. La DDASS du Rhône « invite l'Œuvre à adhérer à ces mesures, ce qui implique le versement d'une cotisation de 150 à 200 nouveaux francs par an et par enfant » [CA 1967]. La DG, qui avait encouragé la création de sections syndicales dans les établissements de l'OVE leur propose d'appliquer la convention collective des établissements sanitaires de 1951 avec le maintien des avantages acquis, car elle estime que les clauses de cette convention sont celles qui « se rapprochent le plus d'un service public » [CA 1970].

À partir de 1974, les dirigeants trouvent un compromis leur permettant de ménager à la fois les avantages sociaux proches de ceux d'un service public et la nécessité de proposer aux salariés des conditions d'emploi qui se rapprochent de celles des autres associations gestionnaires du secteur médico-social.

L'adoption du statut d'employeur privé du secteur médico-social se réalise donc avec une certaine frilosité en appliquant la convention de 1951 dans certains établissements (ayant une composante médicale et des financements de la Sécurité sociale majoritaires) et la convention de 1966 dans les autres.

Pour autant, l'association refuse d'adhérer au syndicat employeur « laïc » créé par l'ANCE en 1982⁴⁹⁵, décision qui illustre bien la mise à distance de certaines règles de fonctionnement initiales au profit d'un positionnement plus stratégique d'opérateur privé.

Dans cette configuration, l'association appliquant une convention (celle de 1966) gérée par un syndicat d'employeur (dominé par les associations de parents) auquel elle n'adhère pas, ne

⁴⁹⁵ Le SNAGECE : Syndicat National des Associations Gestionnaires des Communautés Éducatives.

peut pas participer aux négociations autour des évolutions conventionnelles, ce qui pose un problème de visibilité politique de l'association :

« [L'OVE fait face à des difficultés] politiques : nous avons des certitudes pédagogiques, mais il faudrait que l'association s'inscrive dans un contexte plus général, plus politique et étudie l'adhésion à un syndicat d'employeurs. »
[intervention de M. G. alors directeur administratif et financier - CA 1985]

Malgré la résurgence régulière de cette question au CA, l'adhésion de l'association à un syndicat d'employeur ne sera pas tranchée au cours des années 1980. La position de l'association demeure ambiguë entre ses prérogatives d'employeur et ses valeurs originelles laïques et de service public.

Cette position ambiguë se retrouve dans la manière de gérer les relations sociales par les dirigeants salariés du siège. Le penchant naturel de ces syndicalistes et militants communistes serait plutôt de soutenir les revendications des salariés que de s'engager dans un bras de fer avec leurs représentants.

Deux stratégies sont alors mises en œuvre. La première consiste à adopter une position légaliste, déjà énoncée par Millieux : « *appliquer la loi, toute la loi mais rien que la loi* » est une manière de gérer les relations sociales dans le cadre du droit commun sans « exploiter » les salariés. La seconde est de reporter sur les tutelles la responsabilité du non-respect des revendications des salariés. Le directeur général a beau intégrer dans ses projets ces revendications, c'est en dernière instance la DDASS qui décide ou non de les financer, ce qui permet aux dirigeants d'afficher une bonne volonté sociale et de s'assurer d'une relative paix sociale dans les établissements :

« Parfois on en prenait plein la gueule, mais on était tellement convaincus d'avoir raison. On disait la loi, toute la loi rien que la loi. Si vous voulez faire changer la loi, faites-le mais on n'ira pas main dans la main manifester devant la DDASS. Allez manifester, nous, on a nos manières de voir quand on défend le budget. Il est arrivé que les gens aient des revendications de prise en charge des transports par exemple. On disait : « actuellement ce n'est pas prévu par la convention collective », « oui, mais vous êtes à la campagne obligé d'avoir une bagnole, ça coûte cher... ». Revendication normale quoi, donc dans un premier temps ben on disait non c'est normal. Dans un deuxième temps, bon d'accord, on va chiffrer, on va demander au budget. Donc le budget nous le refusait, alors on disait vous voyez... Ça a été très fréquent. » [M. G., directeur administratif et financier de l'OVE de 1981 à 1995]

Le même argumentaire est utilisé par les dirigeants du siège salarié pour engager les redéploiements en personnel au sein des établissements de l'OVE, au moment des crises de recrutement des établissements. Les contreparties à l'absence de recours aux licenciements sont le redéploiement et le non-remplacement du personnel absent. En tant qu'employeurs, les dirigeants considèrent le personnel à la fois comme une ressource et comme un « coût » mais parviennent à maintenir une paix sociale en évitant les licenciements (pourtant possibles dans le cadre du droit privé dont relève l'association). Le contrôle de l'application des conventions collectives et la gestion des relations sociales occupent une grande part du temps de la DG.

Les directeurs d'établissements n'ont pas accès aux informations techniques sur la convention collective. La rédaction des contrats de travail, les contrôles sur les changements d'échelon et le calcul des salaires sont gérés depuis le siège. La part croissante prise par ces tâches relevant de la fonction d'employeur se traduit par l'émergence d'une fonction « ressources humaines » au siège de l'association au milieu des années 1980.

La DG considérant que la question des personnels est stratégique, elle insiste donc pour garder la main sur la gestion du personnel, de sorte que l'intitulé de la fonction demeure donc « responsable » et non « directeur » des ressources humaines et que ce responsable est placé sous la hiérarchie directe du directeur général.

L'ensemble de ces évolutions illustre la distance prise par l'association avec une première conception de contrôle qui la définissait comme le bras armé de l'Éducation nationale, visant la création d'un service public de l'enfance inadaptée. Dans une nouvelle conception de contrôle en cours de formulation, l'association est un opérateur sur un marché et en même temps une « entreprise à caractère social » :

Encart 30 - LE CONCEPT « D'ENTREPRISE À CARACTÈRE SOCIAL » À L'OVE

« L'association manifestait son attachement de cœur au service public de l'éducation. Sans doute cette orientation fondamentale doit être maintenue. Mais des problèmes ont surgi : difficultés aiguës de gestion, relations avec le personnel, qui apparentent de plus en plus l'association à une entreprise à caractère social. » [CA 1979]

Cette expression que l'on voit apparaître à la fin des années 1970 dans les allocutions de Millieux et de ses successeurs à la DG désigne une organisation devenue un employeur privé et soucieuse de préserver de bonnes relations sociales avec ses salariés et opérant dans un domaine d'activité relevant de la solidarité envers les plus démunis.

Conclusion de la section 3.2

Pour l'OVE, la période des années 1970-1980 constitue une rupture avec sa position d'acteur en marge du secteur du handicap. En effet, l'évolution du positionnement de l'Éducation nationale concernant les publics handicapés a un impact sur les instances dirigeantes de l'Œuvre, sur l'offre d'équipement et sur la composition des équipes d'accompagnement.

Premièrement, l'association rompt avec la tradition d'intégrer des membres du rectorat en poste dans son bureau. Pour remplacer ces administrateurs, l'association effectue un recrutement endogène d'anciens responsables salariés de l'Œuvre. Deuxièmement, l'association inaugure une intense activité de restructuration de ses établissements afin d'endiguer les baisses d'effectifs. Enfin, l'évolution des publics accueillis contraint l'association à assouplir son projet pédagogique total initial. Pour cela, la composition des équipes est réexaminée et s'ouvre aux professionnels traditionnels du secteur du handicap. Cette évolution de la composition des équipes augmente le nombre de personnels ayant un contrat de travail privé et l'association se conforme alors aux règles du droit du travail du secteur du handicap en assumant sa fonction d'employeur privé.

L'Éducation nationale, qui passe du statut de commanditaire et prescripteur à celui de concurrent direct de l'association, conduit les dirigeants de l'Œuvre à mettre en œuvre des réformes internes qui font converger l'association vers le modèle dominant de la grande association-gestionnaire.

Conclusion de la partie

Des années 1940 jusqu'aux années 1980, les associations se structurent autour de convictions militantes qui imposent la création et la gestion d'établissement comme la solution au problème de l'enfance inadaptée.

Quel que soit le positionnement politique, la gouvernance des associations consiste à mobiliser des réseaux de bénévoles pour identifier les enfants inadaptés, de justifier de la nécessité d'ouvrir un établissement afin de le faire financer par l'État et enfin de gérer ses établissements sous le contrôle direct des bénévoles de l'association.

Malgré des situations différentes, les uns sont parents d'enfants handicapés et les autres sont des militants préoccupés du sort d'enfants dans le besoin, malgré des conceptions des prises en charge différentes, l'établissement s'impose comme la solution institutionnelle au problème de l'inadaptation.

Loin de dénaturer leur projet associatif respectif, la création d'établissements constitue la principale finalité des deux associations. Chacune des associations met en place dans un premier temps un système de mise sous contrôle des établissements par les instances bénévoles : l'Adapei crée des comités de gestion présidée par des parents et l'OVE détache des instituteurs de l'Éducation nationale pour assumer les fonctions de direction des établissements.

Dans les associations observées, il n'y a pas d'opposition entre professionnels et bénévoles mais un couplage entre logiques militantes et professionnelles. Le modèle militant n'est pas l'apanage des seuls bénévoles mais il est au centre de la vocation des professionnels travaillant dans les établissements et oriente les conduites économiques associatives.

L'émergence d'un système de gouvernance se traduit par des processus d'apprentissage organisationnels qui imposent progressivement de nouvelles règles conformes aux normes émergentes du secteur du handicap. L'introduction d'une législation applicable à l'ensemble des associations-gestionnaires ne nuit pas aux spécificités associatives. Ces règles externes ne s'imposent pas de manière impersonnelle et surplombante aux associations mais participent à redéfinir les espaces discrétionnaires dans chacune des associations.

Premièrement, dans chaque association nous avons identifié un groupe d'acteurs qui affirme son pouvoir sur l'association. Ces acteurs-clefs sont à l'Adapei un groupe de parents-administrateurs mettant en avant leur expérience professionnelle de cadres d'entreprise ; et à l'OVE un groupe d'instituteurs militants communistes salariés du siège associatif.

Deuxièmement, ces acteurs interprètent les évolutions réglementaires et s'en servent pour redéfinir les espaces discrétionnaires et affirmer une politique associative. À l'Adapei, les parents-patrons mettent en place une instance de décision informelle au détriment des parents des comités de gestion des établissements. Cette centralisation a pour but de lutter contre l'appropriation des établissements par quelques parents en revendiquant que la finalité de l'association est la création prioritaire d'établissements pour les parents qui n'ont aucune solution. À l'OVE, les nouveaux directeurs affirment le pouvoir de la DG face au désistement du rectorat des instances bénévoles de l'association. Ce découplage de l'Éducation nationale acte l'indépendance de l'association des services de l'académie et permet à l'œuvre de se conformer au statut d'organisation privée et non lucrative. La direction de l'Œuvre met alors en place une politique de redéploiement, qui, d'une part se tourne explicitement vers les publics qui relèvent du handicap tels qu'ils sont définis par la loi de 1975, et d'autre part remet en question le modèle originel du « *projet pédagogique total* » pour s'appuyer sur des équipes de professionnels pluridisciplinaires. Conformément à son projet associatif originel qui consistait

à mettre à disposition d'enfants en difficulté les méthodes pédagogiques les plus innovantes, l'OVE crée une « Commission Médico-Pédagogique » chargée d'élaborer de nouvelles manières d'accompagner les jeunes.

Troisièmement, les analyses du rôle des pouvoirs publics et du système de concurrence entre associations ne montrent pas une uniformisation des identités associatives. Au contraire, ces deux éléments externes contribuent à la stabilisation des différences idéologiques entre les associations au travers d'un système complexe de représentations croisées permettant de préserver des territoires d'intervention associatifs en accord avec l'*affectio societatis* de chaque association.

Le paradoxe de cette période d'émergence est que l'on assiste à la convergence des associations vers un modèle institutionnel commun celui de la grande association-gestionnaire. Cependant, dans chacune des associations, le pouvoir discrétionnaire est concentré entre les mains d'un groupe limité de personnes qui déploie une politique conforme aux valeurs associatives mais ne respecte en aucun cas le fonctionnement formel des instances dirigeantes.

Contrairement à une idée répandue dans le secteur, nous avons montré que l'opposition entre action intéressée et action désintéressée n'est pas pertinente pour rendre compte de l'action collective des associations-gestionnaires. Le parti-pris des sciences de gestion de rendre-compte des « rationalisations » effectives des acteurs permet de dépasser les « *métaphysiques de l'action* » du modèle de la gouvernance associative de l'Économie Sociale et Solidaire . En effet, si la motivation des acteurs et le cadre juridique associatif imposent formellement le désintérêt comme principe, les positionnements associatifs et la répartition des espaces discrétionnaires relèvent bien de rapports de force où certains acteurs dominants imposent leur pouvoir et par-là décident du positionnement stratégique de l'association.

La gouvernance managériale des grandes associations-gestionnaires

Dans la partie précédente, nous avons rendu compte de la convergence de nos deux études de cas vers le modèle de la grande association-gestionnaire : l'Adapei du Rhône devient gestionnaire des établissements qu'elle créait et l'OVE autonomise ses instances bénévoles de l'emprise de l'Éducation nationale.

Dans cette partie, nous montrerons comment se stabilise un modèle de gouvernance managériale⁴⁹⁶ ; ce modèle découlant du premier. Nous qualifions cette nouvelle gouvernance des associations-gestionnaires de managériale en référence à Chandler. En effet, ce dernier distingue l'entreprise managériale⁴⁹⁷ de l'entreprise entrepreneuriale par le fait que des dirigeants salariés à temps plein occupent les postes les plus élevés et ceux des niveaux intermédiaires. Dans ce modèle, les propriétaires de l'entreprise confient les sièges et les services généraux à des managers qu'ils ont eux-mêmes recrutés. On constate un processus analogue dans les grandes associations-gestionnaires où se structurent une ligne hiérarchique et une division du travail plus formelle entre dirigeants bénévoles et managers.

La diffusion de ce modèle de gouvernance est progressive ; elle est portée par une alliance entre les techniciens des grandes administrations du secteur (principalement les Conseils généraux et le ministère de la Santé et des Affaires sociales via les DDASS puis les ARS⁴⁹⁸) et les directions générales salariées des grandes associations-gestionnaires. Pour rendre compte de cette diffusion, nous montrerons en quelle mesure les pouvoirs publics contribuent à l'institutionnalisation de ce modèle par la mise en place de nouveaux modes de régulation (**section 1**). Dans un second temps nous décrirons la manière dont se formalise et se redéfinit la gouvernance interne de nos deux études de cas afin de se conformer à ce modèle de gouvernance (**section 2**).

1. Promouvoir la grande association-gestionnaire par des outils de « contrôle à distance »

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, l'évolution des limites de l'espace discrétionnaire de chacune des associations ne peut se penser sans rendre compte des évolutions institutionnelles et législatives. En effet, l'évolution du positionnement des pouvoirs publics en tant qu'il est le principal financeur et qu'il autorise l'offre a un impact sur la manière dont se structure la gouvernance des associations-gestionnaires du secteur.

Les grandes lois des années 1970, instaurent des instruments de contrôle de la demande par la constitution des CDES et des COTOREP et de l'offre par la mise en place des CRISMS et des

⁴⁹⁶ Alfred D. Chandler, *La Main visible des managers*, op. cit.

⁴⁹⁷ Le traducteur parle « d'entreprise gestionnaire ».

⁴⁹⁸ En effet en 2009, la loi portant réforme de l'hôpital et relatives aux patients et aux territoires (dites HPST Hôpital, Patients, Santé, Territoire) remplace les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales par des instances régionales nommées Agence Régionales de Santé.

schémas départementaux. Cette politique de contrôle cherche à améliorer l'appariement entre les besoins des personnes et l'offre disponible en focalisant son action sur la planification géographique des établissements. Cependant dans les années 2000, une nouvelle série de réformes oriente les modes de contrôle non plus vers la seule planification mais également vers le contrôle des dispositifs gestionnaires des associations responsables des établissements.

La particularité de ces nouveaux instruments est qu'ils déploient des modes de contrôle indirects préservant les capacités d'action associative en même temps qu'ils prescrivent implicitement un modèle managérial de gouvernance associative.

La volonté affichée des pouvoirs publics consiste à diminuer le nombre d'interlocuteurs et donc à favoriser les grosses associations tout en se préservant des situations de monopole. Leur politique ne consiste plus à inciter les associations à ouvrir des établissements pour les personnes « sans solution » mais à rationaliser l'offre d'équipement existante. Pour ce faire, les administrations se détournent de la dimension militante des associations pour promouvoir les associations capables d'être de « *bonnes gestionnaires* ».

On assiste alors à l'émergence d'un mode de « *contrôle à distance* »⁴⁹⁹ des associations-gestionnaires qui alimente directement l'émergence de cette gouvernance managériale. Ce modèle de gouvernance est porté aussi bien par les acteurs technocrates que par des acteurs politiques ; à la fois au sein des associations-gestionnaires avec la montée en puissance des directions générales et parmi les pouvoirs publics avec la technicisation des fonctionnaires. Elle valorise la « bonne gestion » des fonds publics et des structures et s'inscrit dans la droite ligne des réformes de l'État en introduisant les principes du « *new public management* »⁵⁰⁰.

En 2009, l'introduction par les autorités publiques de procédures d'appels à projets et de contractualisation acte ce nouveau mode de régulation :

*« D'un côté, l'État agit plus indirectement que directement, est plus en interaction qu'en action, délègue plus qu'il n'intervient directement, fixe des objectifs, oriente et incite plus qu'il ne met en œuvre lui-même ; de l'autre il renforce ses capacités de contrôle à travers le développement de l'évaluation, du contrôle de qualité, etc., notamment dans le cadre des agences. »*⁵⁰¹

Si les effets de la diffusion progressive de ces outils de gouvernement indirects (tant par le ministère, la DDASS puis l'ARS que par le Conseil général) sont parfois encore difficilement analysables, l'objectif des politiques publiques vise clairement à resserrer le contrôle vis-à-vis des associations en incitant celles-ci à fusionner et/ou à mutualiser leurs services/moyens.

Cette recomposition des outils de contrôle s'accompagne d'une recomposition des autorités publiques, dans la mesure où l'échelon DDASS est supprimé au bénéfice de la création des ARS. Les rapports entre membres de l'ARS et membres des Conseils généraux ne sont cependant pas fondamentalement modifiés dans la mesure où l'agence et les collectivités s'alignent entièrement sur cette nouvelle politique.

Dans la première section nous montrerons que la « dépolitisation » des relations entre les tutelles et les associations n'est pas un phénomène nouveau mais est un corollaire des politiques des restrictions budgétaires. Les techniciens des Conseils généraux sont les

⁴⁹⁹ Renaud Epstein, "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires," *op. cit.*

⁵⁰⁰ Paul Hoggett, "New modes of Control in the public service," *op. cit.* ; Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edit., n° 1, Oxford, Oxford University Press, 2011, vol.78 ; Yvon Pesqueux, "Le « nouveau management public » (ou New Public Management)," 2006, p. 1-11.

⁵⁰¹ Renaud Epstein, "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires," *op. cit.*

premiers à chercher à « dépolitiser » leurs relations aux associations et ceci dès les années 1980 (**section 1.1**). Dans la deuxième section, nous montrerons que la mise en place des instruments de politique publique participe à renforcer le modèle de la grande association-gestionnaire managériale (**section 1.2**). Dans une troisième section, nous expliquerons l'incitation des pouvoirs publics à la fusion ou à l'absorption de petites associations (**section 1.3**). Dans une quatrième section nous traiterons de la technicisation des administrations publiques en charge du secteur (**section 1.4**). Enfin dans une dernière section nous présenterons la définition légitime que donnent les pouvoirs publics de la bonne gouvernance des associations (**section 1.5**).

1.1. La mobilisation du levier budgétaire par l'administration

La loi de décentralisation du 2 mars 1982, qui transfère l'exécutif départemental et régional au profit d'un élu local⁵⁰², consacre la montée en puissance des Conseils généraux, notamment en ce qui concerne les processus de création et d'extension des établissements du médico-social.

Paradoxalement, la décentralisation n'est pas synonyme d'un renforcement de la logique politique mais plutôt d'une rationalisation d'une logique gestionnaire. On peut voir deux raisons à ce processus, premièrement à partir des années 1980, l'enjeu pour les pouvoirs publics n'est plus la création d'établissements mais leur adaptation à la diversité des publics. Parallèlement, l'État entre dans une politique globale de contrôle des dépenses publiques et de réductions des déficits dont la responsabilité incombe aux Conseils généraux. Dès lors, l'arrivée des départements dans le jeu du secteur du handicap peut être considérée comme une première étape de rationalisation du secteur.

Les Conseils généraux cherchent à se professionnaliser. Des équipes techniques et des outils statistiques sont mis en place pour connaître les besoins en équipement dans les départements.

Comme les DDASS, les membres des Conseils généraux contrôlent de plus en plus directement les associations. Pour autant, ces dernières ne sont pas pilotées de la même façon : l'objectif central et quasi exclusif de la politique des Conseils généraux est celui de la maîtrise des coûts, qui va en s'accroissant dans les années 1990 puis dans les années 2000. La couleur politique des élus comme celle des associations s'efface derrière la priorité de diminution des coûts de fonctionnement et les stratégies des départements de l'Isère et du Rhône sont à cet égard peu différenciées.

« Cette volonté de faire attention aux aspects financiers va les aider à amorcer un nouveau virage qui est la rationalisation [...]. C'est l'argent du contribuable, on a des comptes à rendre, ça interpelle les gens ! Mais c'est une préoccupation relativement récente on voit bien qu'historiquement cela n'a pas toujours été le cas. Parce qu'on était dans la dynamique de création de places. Il y a eu un âge d'or. » [directrice générale adjointe, responsable du pôle médico-social au Conseil général du Rhône depuis 2004]

Concrètement, le critère politique ne joue pas sur l'acceptation ou le refus d'un dossier :

« Ce qui importe, c'est les projets bien ficelés sur le plan économique, l'objectif étant aussi la maîtrise des dépenses d'aide sociale. Aujourd'hui, il y a deux critères. Le premier critère c'est : quels publics sont visés ? Est-ce que ce sont des gens qui sont déjà pris en charge d'une manière ou d'une autre par le département, soit à domicile, soit en

⁵⁰² Avant 1982, l'exécutif de ces deux collectivités était assuré par un préfet de département ou de région ; depuis la loi du 2 mars 1982, le chef de l'exécutif départemental est le président du Conseil général et celui de la région est le président du Conseil régional.

établissement ? Très clairement ce type de projet est prioritaire parce qu'on doit privilégier les redéploiements de crédits. Le deuxième critère, c'est quels sont les coûts des établissements, des structures porteuses. Les critères sont ceux-là. Il y a assez peu d'interventionnisme politique dans le choix. Il y a une transparence qui n'est pas mise en cause. Qu'une association soit traditionnellement plutôt à droite ou à gauche n'intervient pas, n'intervient pas du tout. Le critère économique, par contre lui, entre en ligne de compte. » [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

Les membres du Conseil général disposent de deux leviers d'action principaux pour atteindre l'objectif de maîtrise des coûts. Le premier concerne les dépenses en personnel ; il est indifféremment mobilisé par les conseils des départements que nous avons interrogés.

« Tout le monde est chef, dans le secteur du handicap, dans le secteur adulte et dans le secteur de l'enfance. Un directeur dans le secteur gérontologie a 200 lits. Un galonné dans le secteur privé du handicap va en avoir peut-être 20 ou parfois 10. On a des établissements de 20 lits, le dernier en date ça doit être le foyer X. Ils ont une vingtaine de lits. Il y a un directeur, un directeur adjoint et le chef de service. Voilà, tout payé évidemment l'équivalent [convention] 66. Voilà, comme s'ils étaient six ou huit. C'est le genre de choses qui ne sont pas forcément entendables. » [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

Le second consiste à restreindre directement la création d'établissements. Cette stratégie est engagée par exemple dans le département de l'Isère.

« Financièrement on est étranglés [...]. Nous, il y avait juste un an peut-être d'avance par rapport aux autres départements, mais très clairement aujourd'hui, oui, ça veut dire tailler sur tout. [Par rapport aux dépenses concernant le secteur du handicap], en fait on a décrété l'austérité un an ou deux ans avant les autres départements. Mais aujourd'hui tout le monde y vient. Sur le secteur du handicap, par contre là on garde quand même un petit peu d'avance, parce que les autres départements sont beaucoup sur une remise en cause des prestations individuelles, notamment à domicile, et ne touchent pas encore tous aux établissements. On est souvent sur des taux d'inflation à 1-2 %, à des pratiques de surfacturation où 1 ou 2 % [sont] déclarés et en réel c'est 3 %, par des jeux de recettes fictives. Ils ne sont pas dans une logique de remise en cause des dépôts à la retraite comme nous le sommes. Pour l'instant ils ne visent que les prestations individuelles [...] Par contre les établissements, remettre en cause l'offre de service de l'établissement... En Rhône-Alpes par exemple, c'est très clairement la Haute-Savoie et l'Isère. Les autres départements commencent à y réfléchir, mais de manière assez « soft ». » [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

De manière plus générale, nous assistons à un double processus de recomposition : recomposition de l'action publique avec la montée en puissance des Conseils généraux depuis la loi de décentralisation, mais également recomposition des outils de contrôle des établissements par les autorités publiques qui contrôlent plus directement les associations en mobilisant notamment le levier budgétaire dans une optique de maîtrise des coûts particulièrement criante dans le cas des Conseils généraux.

En 1989, le Conseil général sollicite les associations pour produire une réflexion collective sur les besoins d'équipement pour les personnes handicapées du département. Il s'agit d'un nouveau lieu de rencontre entre dirigeants d'association, lieu d'échange d'informations sur leurs projets respectifs et de construction ou d'entretien des réputations de « bons gestionnaires » ou plutôt de « bons partenaires » auprès des pouvoirs publics c'est-à-dire fiable financièrement et qui ne manifestent pas trop de velléités d'opposition aux programmes et priorités fixés par le Conseil général.

1.2. L'incitation à l'efficacité : contractualisation et appels à projets

Contractualisation et appels à projets sont créés comme des outils de contrôle à distance des associations et présentés comme révolutionnaire.

La création d'outils indirects a pour objectif de renverser les rapports de force entre associations et pouvoirs publics. À ce titre, le contrôle à distance des opérateurs publics passe par une activité de surveillance des associations.

« Sur les contrats, l'un des objectifs c'est de leur laisser une gestion plus souple. En gros, les budgets ne sont plus négociés puisque le taux est connu à l'avance. Donc ils font leurs budgets comme ils veulent. La seule contrepartie c'est que les associations peuvent conserver jusqu'à 2 % (et maintenant 1,5 %) de leur excédent et donc le réinvestir dans leur fonctionnement. À l'inverse, si elles ont un déficit elles doivent financer sur leurs fonds propres jusqu'à 1,5 et 2 % [...]. On incite les associations à créer des places à moyens constants [...]. Nous, l'association spécialisée ça ne nous gêne pas trop [...]. Mais le département du Rhône n'étant pas grand géographiquement, on n'a pas la pression pour créer un foyer de vie pour handicapés mentaux à Monsols ou Amplepuis, la demande elle n'est pas là-dessus. On ne dit pas il faut faire du pluri-handicap de partout [...]. Nous l'idée c'est plutôt d'avoir des associations plus fortes et qui travaillent mieux entre elles, qui collaborent. On va mettre en place un autre outil, type blog où on va traiter les situations d'urgence, dans l'idée de faciliter les échanges entre associations, une association présente une situation d'urgence et là on va voir les associations qui répondent, ça, c'est intéressant politiquement, on va voir les associations qui jouent le jeu et celles qui ne jouent pas le jeu. » [responsable des établissements pour personnes handicapées au Conseil général du Rhône depuis 2006]

Cette fonction de « gardien » est symptomatique du renouveau des instruments publics : les membres de l'ARS et du Conseil général laissent une marge de manœuvre aux associations et un processus de plus en plus fin de surveillance de leur développement. Deux principaux types d'instruments de contrôle indirects sont créés.

Les C-POM (Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens, signés entre associations et ARS) et les contrats partenariaux (signés entre associations et membres du Conseil général) sont mis en place par les autorités publiques au milieu des années 1990 mais ils ne sont concrètement mis en œuvre qu'au début des années 2000. Leur objectif converge : il s'agit de passer « d'un régime de tutelle à un régime « contractuel »⁵⁰³ ». Le C-POM fait passer l'intégralité de la gestion des établissements de l'association en dotation globalisée commune annuelle. Les contrôles budgétaires de la période précédente s'effectuaient systématiquement établissement par établissement, le contrôle s'exerce désormais au niveau du centre décisionnel associatif et est pensé en lien étroit avec les stratégies associatives que ce soit par l'ARS ou le Conseil général

« Avec le CPOM, si on laisse de la marge de manœuvre aux acteurs, après on peut leur dire : « mais pourquoi n'avez-vous pas fait tel choix ? ». Les associations ne peuvent plus dire : « on a imposé... ». Ça fait quatre ans qu'on est CPOM, et localement il y a des acteurs, les comptables ou certains directeurs qui continuent à être encore un petit peu dans ce discours : « c'est la DDASS qui ne m'a pas autorisé de prendre tel personnel » ou « qui ne m'a pas autorisé tel investissement ». » [IASS dans la région Rhône-Alpes de 1997 à 2010]

« [Les accords partenariaux] ressemble[nt] un peu à des CPOM [...]. Déjà c'est travailler avec les associations sur une enveloppe globale, on travaille sur une enveloppe

⁵⁰³

<http://www.social-sante.gouv.fr/espaces,770/aines,776/informations-pratiques,1329/les-etablissements-et-services,853/contrats-pluriannuels-d-objectifs,6998.html>

associative qui est le total global des structures mais quand on négocie l'enveloppe on négocie sur l'enveloppe et pas budget par budget [...]. Ensuite, on dit à l'association, dans ce contrat, vous vous engagez à mutualiser des moyens, vous vous engagez à rationaliser les choses. On s'aperçoit que des associations sont très, très en retard, c'est une gestion en bon père de famille mais pas très professionnalisée. » [responsable des établissements pour personnes handicapées au Conseil général du Rhône depuis 2006]

La diffusion des C-POM et des contrats partenariaux ne modifie cependant pas fondamentalement la nature des rapports de force entre autorités publiques et associations. Ils sont des marqueurs de distinction vis-à-vis des autorités publiques entre les grandes associations-gestionnaires et les petites associations :

« Je distinguerai encore une fois [ceux qui ne sont pas en CPOM de] ceux qui sont en CPOM, qu'on rencontre obligatoirement dans le Rhône au moins une fois par an dans ce qu'on appelle le dialogue de gestion qui nous permet de faire un point global sur l'avancée, sur la vie du contrat. » [IASS, pôle personnes handicapées, ARS Rhône-Alpes]

Pour autant, seules les plus grandes associations s'engagent dans ce processus. Dans le département du Rhône, les cinq associations ayant signé un C-POM appartiennent au groupe des dix plus grosses associations-gestionnaires du département en nombre de places gérées : l'Adapei est la première avec 2186 places et 42 structures gérées, l'OVE est deuxième avec 1567 places et 29 structures, MA-DEP-DI-6⁵⁰⁴ est troisième avec 1097 places et 18 structures, PA-DEP-TrCa-5 est huitième avec 446 places. Seule exception, GA-NAT-Dpsy&DM-7 est seizième avec 172 places gérées dans le Rhône, mais le périmètre d'action de cette association est national ce qui explique que malgré sa taille (c'est l'une des plus grande association-gestionnaire du secteur), elle gère en volume moins d'établissements.

En d'autres termes, les C-POM ne distinguent que ceux qui sont déjà distingués et renforcent ainsi à la fois la structure des rapports entre associations-gestionnaires et autorités publiques qui favorisaient les grosses associations à l'époque antérieure d'une part, et la hiérarchie des positions des associations d'autre part.

Les appels à projets semblent quant à eux renverser le processus de décision de création/extension des structures en fournissant les bases d'un rapport contractuel entre les parties en présence. Théoriquement, la procédure des appels à projets inverse le rapport de force qui existait à l'époque des CROS et des CROSMS. La différence centrale entre les deux procédures réside dans le processus de définition des besoins qui sont maintenant définis non plus par les associations mais par l'ARS :

« Le passage de cette procédure-là [l'appel à projets] pour laquelle les associations avaient quand même la main, sur une bonne partie du déroulé, donc le passage de ça à l'appel à projet, ça a été nouveau pour un certain nombre d'associations. » [IPASS, responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

« Très vite le choix a été très vite fait de passer par l'appel à projets [...]. On s'est dit qu'il fallait absolument qu'on réponde aux besoins qu'on avait repérés [...]. Non pas que les associations n'osaient pas présenter des projets et des besoins, mais on voulait vraiment recoller au plus près de, retravailler ce qu'on avait. » [IPASS, responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

⁵⁰⁴ Ces sigles correspondent à l'anonymisation d'une étude statistique sur le marché du handicap à laquelle nous avons collaboré. Jean-Pierre Claveranne, Magali Robelet, David Piovesan, Benoit Cret, Guillaume Jaubert, and Nicolas Guilhot, *La construction sociale du marché du handicap : entre concurrence associative et régulation publique (1943-2009)*, op. cit. Cf. portraits des associations-gestionnaires en annexes.

Deux précisions doivent cependant être apportées. Tout d'abord, nous avons déjà montré qu'à la période antérieure, les associations dominent le jeu (notamment en définissant les besoins), mais que les pouvoirs publics disposent d'une marge de manœuvre pour orienter ces dernières. Même si cette réforme est présentée comme une « *révolution copernicienne* »⁵⁰⁵ dans le secteur, l'inversion du rapport de force doit être relativisée. Ensuite et surtout, l'étude de la mise en œuvre des appels à projets montre que leur diffusion ne modifie pas fondamentalement la structure des rapports de pouvoir déjà présente lors de la période CROS/CROSMS.

Sur les deux périodes considérées, le problème majeur est celui de l'analyse des besoins. Si l'introduction des appels à projets confie formellement cette tâche aux autorités publiques, ces dernières n'ont pas plus les moyens qu'à la période précédente de construire des études statistiques.

« Les associations peuvent en avoir été frustrées, mais je ne trouve pas illogique que [...] ce soit la puissance publique qui détermine pour le coup les besoins de manière fine [...]. Le gros problème que j'y vois, c'est qu'elle n'a pas les moyens de déterminer les besoins. » [IASS dans la région Rhône-Alpes de 1997 à 2010]

« Quand on était en mode CROSM on tannait les associations en leur disant : « mais votre demande, elle ne s'appuie pas sur une analyse des besoins concrète », souvent on les retoquait là-dessus en disant « moi je n'en suis pas du tout certain qu'il y ait un vrai besoin, faites-en davantage la démonstration ». Et aujourd'hui que la chose est retournée, c'est à mon sens notre point faible. Pourquoi ? Déjà, on est très mauvais en chiffres. Il y a des fois des départements dans lesquels on ne sait même pas quelle est l'offre, FINESS étant ce qu'il a été jusqu'à présent, c'est en train de s'améliorer, mais quand même, c'est un outil très peu fiable, très mal renseigné, donc des extractions qui ne sont pas forcément les bonnes... C'est aussi lié à la spécificité du handicap, c'est un champ tellement éclaté, il y a tellement de spécificités par type de handicap, par âge et dans un type de handicap. C'est compliqué, on est très en retard. Il y a ça et puis il y a le fait que l'ARS se construit aujourd'hui et qu'on n'ait pas de document de référence. » [IASS, pôle personnes handicapées, ARS Rhône-Alpes]

Les autorités publiques sont donc contraintes d'utiliser les mêmes moyens, les mêmes techniques et les mêmes intermédiaires qu'à la période précédente pour mettre en œuvre les études de besoins, avec les mêmes biais et les mêmes problèmes de financement et de manque de temps associés. De la même manière que les DDASS se reposaient sur la CDES, les membres de l'ARS se reposent maintenant sur la MDPH pour évaluer les besoins.

« Il existe un dispositif qui a été mis en place par la DDASS à l'époque, repris par la MDPH. On l'appelle la campagne d'orientation des établissements. La MDPH repère les enfants que l'on nomme dits « prioritaires » [...]. C'est ce qu'on appelle le dispositif des enfants sans solution et donc pour chaque type la MDPH repère ces enfants et ensuite on reçoit les établissements en leur disant, « voilà quels sont les enfants prioritaires et que vous devez prendre en priorité quand vous avez des places qui se libèrent dans vos établissements ». Lors ces campagnes, on avait pu repérer, je pense quelque chose comme 70 enfants, dans le champ de l'enfance uniquement qui n'avaient pas de place à la rentrée 2010, on a lancé l'AAP en mars 2011 [...]. Donc on s'est vraiment basé là-dessus, on n'avait pas de temps matériel de missionner quelqu'un, on n'avait pas de moyens non plus pour missionner une institution comme le CREAI ou autre. » [IASS, pôle personnes handicapées, ARS Rhône-Alpes]

Au final, les appels à projets témoignent de la volonté publique de modifier la façon de gouverner les associations. Mais leur introduction ne change pas fondamentalement la donne en ce qui concerne le jeu entre associations et pouvoirs publics.

⁵⁰⁵ G. Noémie, "Autorisation des établissements et services, une révolution copernicienne," *Directions*, 2010, n° 77, p. 10.

« L'appel à projet ne change pas grand-chose... On a parfois le discours comme quoi on est passé d'une situation dans laquelle l'administration était à 100 % dans une position de subir à une situation dans laquelle elle serait à 100 % en situation de décider, or si vous lancez un projet et que personne ne répond, que vous ne suscitez rien, ben c'est un coup d'épée dans l'eau et à l'inverse, il ne faut quand même pas imaginer qu'on avait des gens qui voyaient des demandes et qui ne se bougeaient pas et que personne n'y répondait, en fait, on allait chercher. Donc ça va sûrement changer un certain nombre de choses mais de là à dire qu'on passe des ténèbres à la lumière, ce n'est quand même pas tout à fait ça. » [directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000]

Si les rapports de force déjà identifiés ne sont pas fondamentalement modifiés par l'introduction d'instruments de contrôle plus indirects des associations, c'est que l'objectif n'est pas tant de redonner la main aux pouvoirs publics que d'arriver à renforcer la position des associations conforme au modèle de la grande association-gestionnaire managériale : il s'agit non seulement d'influencer la gouvernance des associations, mais également de les inciter à fusionner et à mutualiser leurs services et leurs moyens, ce qui favorise la stabilisation de la position des grandes associations gestionnaires.

1.3. L'incitation au regroupement : la norme du « bon opérateur associatif »

Depuis la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les autorités publiques incitent explicitement les opérateurs à fusionner avec d'autres associations et/ou à mutualiser des moyens. Les lois suivantes renforcent cette tendance et définissent en creux l'association-gestionnaire managérialisée comme le modèle du « bon opérateur associatif ».

« Ce qui est considérablement plus prégnant aujourd'hui que de mon temps, c'est un discours qui a une dizaine d'années, au niveau national, surtout pour des raisons financières : on suppose que la dispersion est coûteuse. » [directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000]

Pour les autorités publiques, l'avantage des processus de regroupement et de mutualisation réside dans la réduction du nombre d'interlocuteurs, ce qui facilite la gestion du nombre de dossiers et la mise en œuvre des politiques. Pour ne pas effrayer les petites associations, la mutualisation de services ou de moyens est privilégiée dans un premier temps. Cet objectif passe par la création, par l'organisation et par la structuration de réseaux mais aussi et surtout par des incitations au regroupement.

« Alors dans l'accord, on parle de mutualisation. On n'est pas encore dans la logique d'imposer des fusions mais on les pousse fortement. Aujourd'hui, M. Mercier, qu'on a rencontré en septembre avec [la directrice générale adjointe responsable du pôle personnes âgées et personnes handicapées au Conseil général du Rhône] et [le vice-président du Conseil général en charge de la politique pour les personnes handicapées] nous dit [que] pour lui le parc est trop gros, [qu'] il y a trop d'associations, trop de partenaires. On ne mutualise pas assez. Les 45 partenaires, le président nous dit qu'il en faudrait 15, bon je pense qu'il y a une part de provocation, ce n'est pas 15 c'est peut-être 25, mais il faut rationaliser. » [responsable des établissements pour personnes handicapées au Conseil général du Rhône depuis 2006]

Les pouvoirs publics mobilisent deux leviers principaux. Le premier consiste à faciliter les mouvements de restructuration sans contraindre pour autant : les autorités publiques organisent des réunions, suggèrent des rapprochements lors des négociations sans jamais contraindre directement les opérateurs.

« Alors il y a beaucoup de petites associations qui vont être amenées à se regrouper, à disparaître [...]. Le vrai problème des vieilles associations c'est qu'elles disent qu'elles veulent, mais les CA sont réticents. Alors on essaie d'aider, on favorise les rencontres, on organise les bals. On fait comprendre, il leur faut le petit déclic... Ça les aide, qu'on dise, allez maintenant il faut poser une date, c'est bien là vous vous êtes rencontrés mais ce serait bien que ce soit bouclé avant telle date. » [directrice générale adjointe, responsable du pôle médico-social au Conseil général du Rhône depuis 2004]

Les autorités publiques peuvent s'appuyer sur deux procédures définies légalement pour inciter à restructurer les directions générales. D'une part, il existe le document unique de délégation et d'autre part les procédures dites de « frais de siège » qui définissent les fonctions et le volume de financement des sièges associatifs.

« Une association, à partir d'une certaine taille, a besoin d'une direction générale. Mais une direction générale, si elle est trop petite, n'est pas intéressante parce qu'il faut qu'elle puisse apporter quelque chose à d'autres associations [...]. C'est quelque chose sur lequel on travaille avec les associations [...]. C'est vrai que quand on en parle ils ont toujours très très peur de se faire manger par le voisin. Donc on leur dit que ce n'est pas se faire manger par le voisin, c'est vraiment mettre en commun des services, mutualiser, déployer des compétences. On a des associations où la compta était chez l'un et puis la gestion des personnels chez l'autre, et ça marche très bien comme ça. C'est aussi comment ils vont pouvoir inventer des collaborations qui vont leur permettre de faire ça. » [IPASS, responsable « Handicap grand âge » pour l'Isère, ARS Rhône-Alpes]

Le second rassemble, comme nous l'avons vu, les outils décrits ci-dessus : appels à projets, contrats partenariaux, et C-POM sont des instruments privilégiés pour inciter à fusionner et à mutualiser des services ou des moyens. L'incitation est ici d'ordre financière.

« Justement, il y avait l'association X. Ils étaient en déficit important, les établissements, ça ne marchait pas bien. Et du coup on a demandé [à X] de transférer. On les a fortement incités et puis en même temps il y avait les Y sud Rhône-Alpes, Drôme Ardèche, qui étaient prêts à devenir plus grands, à fusionner la gestion de l'ensemble des structures pour créer un genre de siège social avec des compétences en transversal. Donc il y a eu un transfert de l'association X vers Y [...]. On sent de plus en plus le mouvement de regroupement [...]. Pour les inciter aux regroupements, on les conseille. On leur dit : « ce serait bien... » [...]. Ils nous diront : « on est à 7 000 euros de déficit », et puis l'année d'après c'est 30 000, et puis l'année d'après c'est 50 000. On dit : « non, on ne reprendra pas tant que vous n'aurez pas travaillé, [tant] que vous ne nous aurez pas présenté votre plan sur plusieurs années ; on ne va pas vous donner 30 000, 50 000 chaque année, ce n'est pas possible. Vous reprenez sur vos lieux d'implantation, vos contrats, vos effectifs, vous nous expliquez vos besoins sur les cinq ans à venir. On ne remettra pas d'argent supplémentaire tant que vous ne nous aurez pas expliqué votre projet dans les cinq ans à venir ». Donc ça passe obligatoirement par un CPOM. » [IPASS, responsable « Handicap grand âge » pour l'Isère, ARS Rhône-Alpes]

Les Conseils généraux participent également à cette politique d'incitation qui n'est jamais à l'initiative des associations jusqu'aux années 2000. Les tutelles tiennent un rôle d'intermédiaire et solidifient leur lien avec les grandes associations afin de s'assurer de la bonne gestion des équipements. Ces nouveaux instruments n'ont pourtant pas supprimé les relations privilégiées que les grandes associations-gestionnaires entretiennent avec le personnel politique local. À titre d'exemple nous pouvons illustrer la connivence entre les associations et les politiques avec les propos du président de l'Adapei du Rhône :

« Mercier [président du Conseil général] nous a cassé les pieds pour qu'on absorbe un certain nombre d'associations. Il nous a facilité la tâche [...]. C'est comme ça qu'il est arrivé à piéger complètement le directeur général en le convoquant à Thizy tous les... je ne sais pas combien [...]. Donc il nous dit : « quand est ce que vous allez reprendre cette association ? » « président, quand vous vous voudrez mais c'est à vous de faire le boulot ». » [président M, président de l'Adapei de 1981 à 2001]

1.4. Technicisation des discours des pouvoirs publics : une confiance renforcée pour les grandes associations

La recomposition des outils de contrôle utilisés par les pouvoirs publics s'accompagne d'une technicisation progressive du discours et des pratiques des membres des DDASS/ARS et des Conseils généraux. Les manières contrastées de concevoir le contrôle et l'expertise dessinent des « figures » successives des représentants des services déconcentrés et décentralisés⁵⁰⁶ qui correspondent également à des « types » de relations. Si, comme nous l'avons montré, la première période témoigne de relations informelles et formelles de confiance entre représentants des pouvoirs publics et directeurs d'associations, l'émergence des Conseils généraux, la création des ARS et l'institutionnalisation progressive des appels à projets favorisent une seconde période plus « technocrate » aux modes de contrôle et aux discours plus opératoires.

La création des ARS suite à la loi HPST de 2009 formalise le processus de centralisation au sein du secteur :

« On est sur un système à l'évidence non seulement plus régionalisé mais aussi plus centralisé qu'avant, ce qui peut être, c'est vraiment une intuition hein... très positif pour le sanitaire, plus discutable pour le médico-social. Parce qu'il faut avoir une connaissance quasi intime des établissements. » [directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000]

Cette centralisation s'accompagne d'une formalisation croissante des procédures avec la mise en place des appels à projets. Contrairement à l'opinion commune, selon laquelle l'introduction des appels à projets aurait pour fonction de mettre en concurrence les associations entre elles, nous avons montré précédemment que ces appels ne modifient pas fondamentalement les rapports de force entre représentants des pouvoirs publics et des associations. Ils formalisent simplement un processus déjà bien en place :

« Donc on avait, à l'échelon local, organisé un petit appel à projets. Déjà, ça, c'était en 2007-2008. Donc on pouvait le faire. Et je pense que ça aurait pu se faire sans que ce soit aussi normalisé, structuré. Parce que là, les textes des appels à projets, il n'y a pas grand-chose qu'ils n'ont pas prévu : les nominations, les pouvoirs, les votes, c'est ultra-cadré. Au nom je pense du principe européen de la libre concurrence [...]. Et donc nous, de manière plus informelle j'allais dire, on avait organisé cet appel à projets... C'était plutôt en fait un courrier aux opérateurs existants. Pour le juridique, il y avait une forme d'imperfection, mais en même temps... » [IASS dans la région Rhône-Alpes de 1997 à 2010]

Il convient de noter que ce processus de technicisation est plus porté par les membres du Conseil général que par les anciens IASS qui se retrouvent fréquemment au sein des nouvelles ARS. Le processus de formalisation des procédures et de technocratisation est explicitement porté par les membres du Conseil général, ce qui alimente un peu plus la fracture entre les anciens membres des services déconcentrés et les membres des services décentralisés :

« Ce qui a changé, c'est qu'ils ont nommé à un échelon régional assez fort, avec des nouvelles têtes pour le coup, des gens qui avaient un autre cursus, beaucoup plus de bouteille, qui ne venaient pas forcément de la culture "État et DDASS", mais qui avaient un profil plus hospitalier, avec une meilleure culture de gestion. Des gens qui n'ont pas spécialement d'état d'âme par rapport à la maîtrise des dépenses publiques -nous, ça nous va bien aussi- et qui par contre veulent aussi contrôler ce que font les directions territoriales, qui s'autogérait un petit peu. Et par contre du coup les DDASS ont perdu

⁵⁰⁶ Laure Bonnaud, "Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970," *Politix*, 2005, vol. 1, n° 69, p. 131-161.

en autonomie. Des fois, je ne peux pas m'empêcher de me demander si c'est forcément une mauvaise chose. La recentralisation sur certaines questions, à l'échelon régional, n'est pas forcément un mal, parce que ce n'est pas dans la stratégie de l'État de cautionner des indécidables de gestion dans les associations privées, où il n'y a pas de profit. Ce qui a changé, c'est la création de l'échelon régional qui n'est pas qu'un échelon de pure forme. Ce sont eux qui ont la capacité de signer les actes administratifs et qui ont la décision finale.» [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

La formalisation des procédures et la centralisation du processus de décision se traduisent par deux conséquences centrales. En premier lieu, les membres des ARS insistent tous sur la perte de leur marge de manœuvre vis-à-vis des associations. En d'autres termes, le lancement des appels à projets solidifie encore un peu plus les rapports de force préexistants, au détriment des anciens membres des services déconcentrés.

« J'appelle ça du caporalisme, c'est-à-dire quand même quelque chose d'extrêmement descendant, du ministère jusqu'à l'antenne locale de la DDASS. Ça a une incidence sur le mode de management qu'on prône dans les associations. Les acteurs, les directeurs de DDASS, les cadres intermédiaires, les inspecteurs, il est évident qu'un des principaux intérêts, c'était la liberté des acteurs, enfin, une forme de liberté par rapport à d'autres administrations, et en particulier dans le champ médico-social, parce que déjà dans le champ hospitalier la marge de manœuvre est très limitée. Et puis quand sont arrivées en 1996 les ordonnances Juppé, il y eut un premier climat d'abattement chez les fonctionnaires de cette administration, en disant : « on nous enlève le plus beau truc, qu'est-ce qu'on a mal fait ? Pourquoi on nous impose ce truc ? ». » [IASS dans la région Rhône-Alpes de 1997 à 2010]

« À une époque, on a eu les moyens sur le handicap. Ça, on en est sorti déjà depuis quelque temps. On a eu la réforme de 2005 qui pour certaines associations a été extrêmement violente, parce qu'ils ne l'ont pas anticipée. Et puis on est sorti d'une période où on avait au niveau départemental une marge de manœuvre extraordinaire pour affecter les moyens aux établissements. Maintenant l'organisation est régionalisée, on a perdu la main sur tout ou presque tout, et en plus les moyens financiers se resserrent de manière drastique. L'année 2011 a été particulièrement difficile pour certaines associations qui n'ont pas compris et nous disent : « mais enfin vous changez les règles en cours de jeu ». » [IPASS, responsable du pôle d'animation territoriale médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

En second lieu, l'affaiblissement de la marge de manœuvre des anciennes DDASS se traduit mécaniquement par la disparition progressive des relations informelles de confiance qui prévalaient entre les DDASS et les directeurs d'associations. Le renforcement des critères d'appréciation par objectifs se déploie au détriment de la relation de confiance que chacun nouait avec telle ou telle association.

« C'est le danger pour les appels à projets : si en face on a une bête à concours, qui sait monter des dossiers très vite, ce sera plus agréable à lire, plus agréable à présenter, plus agréable pour tout le monde, et peut-être qu'il récupérera l'autorisation plus facilement [...]. Finalement on est aussi là pour les accompagner, je pense par exemple à un SESSAD d'accompagnement à l'insertion sociale pour des jeunes. L'association vient avec un dossier pas génial, mais on sent qu'il y aura les compétences et le savoir-faire pour faire bien, ils sont allés voir les bonnes personnes. C'est mal présenté, mais je préfère retravailler avec eux et puis derrière représenter ça au CROS de façon moins bringuebalante que ce qu'ils m'ont présenté. » [IPASS, responsable « Handicap grand âge » pour l'Isère, ARS Rhône-Alpes]

« J'ai pris une retraite anticipée...C'était à la mise en place des ARS. Je pressentais que notre rôle local allait en prendre un sacré coup. Et comme c'était un dispositif qui ne me convenait pas, j'ai décidé d'arrêter, et de passer dans l'associatif [...].C'était une période, justement parce que les instances pouvaient se permettre, compte tenu quand même des moyens de l'époque, d'être des conseillers. Maintenant c'est plus difficile, le

système a complètement changé. J'avoue que moi je suis un petit peu inquiète de cette façon de faire maintenant où tout part de la région. Je pense que dans le domaine du handicap, c'est quelque chose de très sensible, et qu'on ne peut pas décréter à distance les besoins locaux. » [médecin inspecteur, DDASS de l'Isère de 1974 à 1997]

Les comportements des membres des autorités publiques en vue de contrôler les associations-gestionnaires ou du moins en vue de maîtriser leurs marges d'action et d'anticiper leurs comportements connaissent des modifications importantes au cours des trente dernières années.

Cependant, l'analyse des discours et des pratiques montre plutôt que ces recompositions des acteurs par les outils ont peu d'effet d'une part sur l'équilibre des rapports entre pouvoirs publics et associations et d'autre part sur les partages des territoires entre associations. En effet, les marges d'action politique des associations existent toujours même si elle sont favorables aux grandes associations-gestionnaires plutôt qu'aux petites associations.

Les grandes associations (qui sont le plus souvent aussi les plus anciennes sur le secteur) parviennent le mieux à convertir leurs ressources politiques en ressources techniques pour les négociations avec les autorités publiques. Ayant connu le même type de professionnalisation gestionnaire de leurs sièges associatifs que les services de l'État ou des Conseils généraux, leurs dirigeants partagent les mêmes préoccupations d'efficacité et de rationalisation. Ils conservent par ailleurs les ressources et l'expérience de la négociation « en coulisse » qui continue d'opérer à la marge des nouvelles procédures et instruments.

Pour les petits opérateurs, les incitations au regroupement, à équiper leurs sièges associatifs, à contractualiser avec les autorités publiques et à s'engager dans des démarches de rapprochement associatif sont davantage vécues sur le mode de la contrainte et du changement de régime de contrôle de la part des autorités publiques.

Les nouvelles modalités de contrôle déployées par les autorités publiques, alors qu'elles sont censées « ouvrir » le marché en évaluant les besoins et les projets en fonction de critères « objectifs », reproduisent les rapports de force entre associations en favorisant les grandes associations déjà connues et reconnues des autorités.

1.5. Vers une définition en creux de l'association-gestionnaire légitime

Cet ensemble d'outils et l'objectif affiché de mutualisation/regroupement définissent en creux l'image de l'opérateur « légitime » qui se caractérise par trois critères complémentaires :

- la « bonne » association est celle qui est équipée d'un siège structuré. Les associations sont fortement incitées à formaliser la division du travail de leurs différents organes de décision ;

« Moi je dirais d'emblée que la bonne association c'est déjà une vraie association. Donc avec un vrai CA, des vrais engagements, des vraies assemblées générales, un vrai projet associatif, une organisation qui ne soit pas simplement là pour gérer quelque chose. » [IPASS, responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

« On est en train de le faire, notamment pour les petites associations mono-établissement. Il y a deux associations « mono » qui ont fusionné avec d'autres associations, il y a des projets sur d'autres. L'idée c'est de créer des associations avec des sièges, qui puissent professionnaliser les choses, mesurer toutes les difficultés de RH, les problématiques

qualités. » [responsable des établissements pour personnes handicapées au Conseil général du Rhône depuis 2006]

« La personnalité, la technicité du directeur, autre critère fondamental. Est-ce que le président et le directeur trouvent réellement sa place ? Quand les présidents sont absents, ça peut être assez la catastrophe parce que les directeurs deviennent des barons. Quand les présidents sont omniprésents, là aussi ça pose problème, les directeurs ne peuvent plus travailler. Non, ça repose effectivement sur la qualité des cadres dirigeants, leur culture de gestion et puis aussi la dynamique de l'association ou de l'établissement. » [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

Implicitement puis explicitement avec la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation des frais de siège, les opérateurs sont incités à structurer leur DG, qui est l'unité organisationnelle qui bénéficie le plus de la réforme des outils de contrôle.

« Les associations, qu'elles soient grandes ou petites, on les surveille parce qu'elles sont à un seuil critique où il faut toujours faire très attention [...]. On regarde d'abord quand le dialogue social ne marche pas. Quand il y a des grèves à répétition, c'est qu'il y a un souci. Deuxièmement, quand il y a des événements indésirables, des informations importantes qui ne remontent pas, comment ça se fait ? Le DG n'est pas un vrai DG, il ne remonte pas les infos ? Trois, la mauvaise gestion, leur budget ça va pas du tout, ils ne maîtrisent rien... Au-delà du déficit, le déficit c'est un fait mais est-ce que le DG a pris le temps de regarder que tout ça soit incohérent, on le sent très vite, et puis les visites d'établissement, les rencontres apprennent beaucoup quand on voit que les choses ne sont pas bien tenues, quand le siège est trop éloigné des directeurs d'établissements, quand les directeurs n'arrivent pas à être dans la ligne du DG, quand la prise en charge n'est pas bonne... » [directrice générale adjointe, responsable du pôle médico-social au Conseil général du Rhône depuis 2004]

- la « bonne » association est par conséquent celle qui sépare clairement ses activités de gestion de ses activités militantes. Plusieurs rapports⁵⁰⁷ commandés par des instances nationales préconisent de contraindre les associations-gestionnaires à éclaircir la distinction entre leurs activités militantes et leurs activités gestionnaires. Concrètement, les bénévoles de la base doivent être écartés de la planification du développement de l'association, celui-ci devant être réservé aux organes de décision spécialisés qu'ils relèvent du dispositif salarié ou bénévole.

« Moi je voyais bien là à mon niveau et aussi au niveau des DDASS, des associations dès qu'on leur parlait d'autre chose que leur train-train et leur routine c'était « oh là là, on n'y arrivera jamais et notre président ne voudra pas, ça fait 40 ans qu'on fonctionne sur tel type de public ». Vous avez des associations qui sont tellement sur leur historique, leur CA de parents d'enfants avec tel type de handicap que si on leur dit « oui mais ce serait bien que vous alliez vers tel autre type », c'est le niet absolu... Certaines vont tout aussi bien être gérées par des parents et avoir le souci de se diversifier, de répondre intelligemment à une demande... Et donc la bonne association c'est à la fois une gestion suivie et la capacité à s'adapter ou à changer un petit peu. » [directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000]

« Non, le critère évidemment c'est souvent : est-ce que l'association gestionnaire assume son rôle d'employeur ou pas ? Est-ce qu'elle a compris qu'effectivement qu'elle n'est pas là pour être copine avec ses salariés sur le dos du contribuable, y compris le contribuable très moderne qui est là, très modeste mais qui est là quand même pour assurer son rôle

⁵⁰⁷ Pierre Jamet, Marguerite Moleux, Florian Philippot, and Pierre Ponroy, *Rapport Jamet : à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales directeur général des services*, Paris, 2010 ; Paul Blanc, *Rapport d'information au Sénat sur l'application de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, Paris, 2007.

d'employeur, de patron ? Ça, c'est le premier critère. » [chef du service « Personnes handicapées », Conseil général de l'Isère]

- la « bonne » association est une « grosse » association. Les opérateurs qui formalisent une division du travail poussée entre organes de décision et qui séparent clairement activité de gestion et activité militante sont précisément les associations qui gèrent le plus d'établissements et de places.

« J'aurais tendance à dire qu'il faut absolument que les associations soient d'une taille critique. On a encore des associations qui sont des toutes petites associations, mono établissement, dépassées par l'évolution générale. Je crois que ça s'est emballé depuis la loi de 2005 et du coup depuis elles peinent à suivre [...]. Parce que le métier de gestionnaire a beaucoup changé. Enfin on ne gère plus comme le faisait. C'est hyper pointu, hyperspécialisé, hyper technique [...]. Si on veut effectivement avoir une association qui soit vivante et qui soit source de propositions, on ne peut pas avoir une association avec personne au bureau et puis dix adhérents, ceux-là, on n'y arrive pas. Ça, c'est vraiment sur le sens de la dimension associative. » [IPASS, responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

Le critère de jugement des autorités publiques change donc de cible. Lors de la période précédente, l'unité de « mesure » était l'établissement : pour décider de l'extension de places ou de la création d'un établissement, l'analyse publique s'exerçait formellement au niveau de la structure. Nous avons montré précédemment que la « qualité » de l'association-gestionnaire était prise en compte dans la mesure où les politiques publiques favorisaient les « grosses » associations, mais ce critère n'était pas explicitement pris en compte. L'introduction des outils de pilotage à distance et les objectifs de regroupement d'établissements modifient la nature de l'évaluation, qui s'exerce désormais formellement au niveau de l'association.

« Le service du pôle d'animation territorial Rhône-Handicap est chapeauté par X et ensuite le service a une organisation binaire, il y a une inspectrice sur chaque bureau, bureau enfant et bureau adultes. Sachant qu'on est amené à y réfléchir, à mettre ça en lien, on s'interroge de savoir si à l'ère des CPOM, ce ne serait pas plus pertinent d'avoir plutôt une gestion par association. Avec le passage de la DDASS à l'ARS on n'a pas eu le temps de mettre en place cette réorganisation, mais on y pense. » [IASS, pôle personnes handicapées, ARS Rhône-Alpes]

« On a vraiment fonctionné toute une période avec une répartition enfant/adulte. On n'était pas sur la logique associative. Cette logique-là n'est arrivée que quand on a commencé à travailler sur les CPOM, les premiers ont été signés en 2008, donc on a travaillé dessus en 2007. Et là on a commencé à revoir un petit peu notre copie pour permettre le suivi global d'une démarche par moins de personnel qu'auparavant. Au jour d'aujourd'hui on est vraiment dans cet entre-deux là, où on a encore une répartition enfant/adulte, mais maintenant on a des référents par association [...]. C'est vrai qu'il y a une logique peut être de travailler par association. » [responsable du pôle d'animation territorial médico-social pour le Rhône, ARS Rhône-Alpes]

La mobilisation des outils de contrôle à distance des opérateurs est sous-tendue par des objectifs de regroupement qui passent par la mutualisation des moyens et/ou services. Les associations-gestionnaires deviennent l'unité d'analyse des pouvoirs publics, qui tentent de définir opérateurs légitimes et opérateurs illégitimes.

Conclusion de la section 1

Jusque dans les années 1990, la légitimité de la cause défendue par les associations et leur volonté à agir suffirent à obtenir des ouvertures d'établissements et les financements corollaires.

Les réformes des années 2000, contribuent à avantager l'aspect gestionnaire des grandes associations au détriment de la justification de la défense de la cause militante. La logique gestionnaire devient un critère qui, dans bien des cas, supprime la logique militante de revendication d'une cause. Sans que cela soit une « lame de fond », on assiste de la part des grandes associations à une progressive dépolitisation des territoires d'intervention.

2. La nouvelle gouvernance des associations-gestionnaires

L'évolution des modes de régulation et la volonté des pouvoirs publics de concentrer et de professionnaliser le secteur ont des effets concrets sur la gouvernance des associations.

La concentration dans les sièges de spécialisations fonctionnelles et leur technicisation sont régulièrement analysées comme des processus qui se déploient au détriment de leur portée revendicatrice⁵⁰⁸. Des processus de « marchandisation »⁵⁰⁹ et de « chalandisation »⁵¹⁰ sont mobilisés pour expliquer ces transformations organisationnelles ainsi que l'évolution, souvent déplorée⁵¹¹, des formes du militantisme associatif.

Sont ainsi mis en avant des facteurs extérieurs aux organisations et des dynamiques surplombantes pour expliquer les transformations organisationnelles et la disparition du militantisme associatif. Cependant, ces transformations ne se font pas de manière mécanique mais sont en congruence avec des évolutions internes aux associations étudiées.

Dans cette partie nous décrivons les grandes évolutions de gouvernance de nos deux études de cas. Progressivement, les associations délaissent la dimension politique qui a contribué à leur développement pour mettre en place un système de gouvernance managérialisée reposant sur le rééquilibrage des pouvoirs entre dirigeants salariés et bénévoles, sur la professionnalisation des sièges associatifs et sur l'évolution du rôle des directeurs d'établissements.

Dans cette partie, nous présenterons la mise en place de cette nouvelle gouvernance d'une part en ce qui concerne l'Adapei du Rhône (**section 2.1**) et d'autre part en ce qui concerne l'OVE (**section 2.2**).

2.1. La gouvernance managériale de l'Adapei

Dans un premier temps nous montrerons que le renforcement de la DG permet un rééquilibrage des pouvoirs à la tête de l'association (**section 2.1.1**). Dans un deuxième temps,

⁵⁰⁸ Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion, op. cit.*

⁵⁰⁹ Jean-Louis Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité, op. cit.*

⁵¹⁰ Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation, op. cit.*

⁵¹¹ Jean-Louis Laville and Pascal Glémain, *L'Économie Sociale et Solidaire aux prises avec la gestion, op. cit.*

nous rendrons compte de la professionnalisation du management dans l'association (**section 2.2.2**). Enfin dans un dernier temps, nous présenterons la structuration de l'association en secteurs géographiques (**section 2.1.3**).

2.1.1. Le rééquilibrage du pouvoir

La délimitation du pouvoir discrétionnaire à l'Adapei n'est pas issue d'une lutte entre bénévoles et salariés mais avant tout entre dirigeants bénévoles du bureau et parents des établissements. Cette concentration du pouvoir entre les mains des parents-patrons se traduit par l'instauration d'une instance informelle d'élaboration de la stratégie associative qui court-circuite la DG.

Le recrutement en 1994 d'un directeur général issu du groupe des parents-patrons et considéré comme un « véritable » DG déplace le pouvoir des parents-patrons à la DG. Sa stratégie est dans la continuité de celle mise en place par les parents-patrons. Ce processus de professionnalisation du management conduit à une formalisation des instances puis à un renforcement des instances bénévoles accéléré avec l'embauche d'un nouveau directeur général en 2006 et l'élection d'un nouveau président, tous deux non-issus du groupe des parents-patrons. Ils partent du principe qu'une part que la DG ne peut être responsable de toutes les décisions et d'autre part qu'une association ne peut vivre sans que ces instances vivent.

Dans un premier temps, nous montrerons que l'alliance entre les directeurs et les parents-patrons s'effrite (**section 2.1.1.1**). Dans un deuxième temps, nous rendrons compte du déplacement du pouvoir parental à la DG de l'association (**section 2.1.1.2**). Dans un troisième temps, nous montrerons que la légitimité de la nouvelle DG repose sur une nouvelle alliance avec les directeurs d'établissements (**section 2.1.1.3**). Enfin dans un dernier temps, nous montrerons que cette nouvelle configuration de relations de pouvoirs fait disparaître les instances bénévoles informelles de décisions qui prévalaient jusqu'alors (**section 2.1.1.4**).

2.1.1.1. La fin de l'alliance entre les parents-patrons et les directeurs

La centralisation du pouvoir associatif s'est fondée sur une alliance avec les directeurs d'établissements que les parents-patrons protégeaient des pouvoirs parentaux périphériques et légitimaient dans leur fonction de direction. Les directeurs peu compétents en gestion y trouvent leur compte. Cependant à la fin des années 1980, les politiques d'externalisation des fonctions logistiques consécutives à l'avènement de l'association-entreprise créaient des tensions entre les directeurs et le bureau de l'association.

En lien avec le Conseil général, l'association, fidèle à sa stratégie de création de places, engage une politique de redéploiement du personnel lui permettant de convertir des postes logistiques en postes éducatifs et par-là d'autoriser des places supplémentaires dans les agréments.

« On a eu un problème avec les directeurs en 1983, lorsque nous avons décidé, M. P. et moi-même, d'externaliser la restauration des établissements de façon à redéployer des postes pour permettre l'ouverture d'une MAS⁵¹². Aucun directeur n'était pour. Et on a pris les postes de cuisiniers pour créer des postes d'éducateurs. Les pouvoirs publics ont continué à payer les repas mais c'était plus dans les frais fixes. C'était la grande expérience. Mais toutes les boîtes ont fait ça maintenant. Nous, on faisait ça, à Rhône-Poulenc il y avait une branche qui était très déficitaire. » [président M. de 1981 à 2001]

⁵¹² Maison d'accueil spécialisé.

Les directeurs sont en désaccord avec le fond de ces politiques car ils y voient une baisse de la qualité de l'accompagnement. En effet, pour les directeurs il n'est pas concevable que des personnes handicapées qui sont prises en charge sept jours sur sept durant toute leur vie dans un établissement spécialisé, soient nourries avec de la nourriture industrielle.

La contestation porte tout autant sur le fond que sur la forme. En effet, la direction de l'association est tellement faible que ses directeurs ne veulent traiter qu'avec le président qui, en tant que bénévole, ne peut pas consacrer l'ensemble de ses journées à l'association. À cela, s'ajoutent les maladresses de l'ancien directeur général de l'association dont le rôle, est comme nous l'avons vu, davantage un rôle de directeur administratif que de directeur général :

« Le but, c'était de gagner des postes et on en a gagné. Et le directeur général il s'est mis les directeurs à dos parce que six directeurs qui étaient concernés. Les six directeurs étaient convoqués à 7 heures du matin, pas par le président mais ils ont été convoqués par une secrétaire. Alors que c'est le directeur général qui aurait dû les appeler personnellement. C'est tout, je lui avais demandé de le faire et d'expliquer qu'il fallait que je fasse tout dans la journée. Il fallait lancer le CA. Donc, dans leurs têtes j'allais les foutre à la porte. Donc ça a été mal vécu ; les représentants des directeurs ont quitté le conseil d'administration » [président M. de 1981 à 2001]

Ces épisodes successifs de tension entre directeurs et parents-patrons dénotent une remise en cause plus profonde du système de gouvernance de l'association et particulièrement de la faiblesse de la DG.

Comme le souligne, le M. T. et le président M., membre des parents-patrons, la faiblesse du siège associatif salarié était patente. Il ne s'occupait que de fonctions administratives, il ne donnait aucune directive et ne prenait que très peu de mesures de contrôle sur les établissements.

« Le siège était très léger. Il consolidait la comptabilité, il y avait un chef du personnel [...], on ne parlait pas de DRH. Il était en liaison avec les établissements et lui, il animait le comité d'entreprise. Et il faisait les payes au siège. » [M. T., parent, directeur général de 1994 à 2006]

« On faisait les payes, on faisait la comptabilité et le directeur général faisait le lien [...]. Une fois il a fait un papier sur le prix de revient, il n'avait rien compris. Ah, si on avait fait le prix de revient façon l'ancien directeur général, on allait au dépôt de bilan (rires) ! » [président M. de 1981 à 2001]

L'intensification de ces tensions et un concours de circonstances amènent le président M. à commander un rapport d'audit sur les fonctionnements de l'association. En juin 1993, l'AG, sous l'impulsion de son président, décide de confier une mission d'audit général de l'association et notamment de la vie associative à un consultant ami du président. Huit mois après la mission d'audit, un comité de pilotage se constitue composé d'administrateurs pour organiser une réflexion sur les résultats de l'audit et les actions à conduire ; des groupes de travail analysent les propositions émises selon huit thématiques transversales.

Encart 31 - CAHIER DES CHARGES DU RAPPORT D'AUDIT COMMANDÉ PAR L'ADAPEI DU RHÔNE EN 1993

1^{er} thème : structure générale de l'association. *Concerne les instances de l'association, CA bureau, comité exécutif, comité de direction. Étude de leur rôle-composition-animation-collégialité.*

2^{ème} thème : appartenance à l'association. *Il apparaît souvent un important défaut de sentiment positif d'appartenance à l'association. Étude des actions à entreprendre pour corriger ce manque de cohésion.*

3^{ème} thème : structure Vie associative –organisation, rôle des instances.

Concerne :

les instances de la vie associative : rencontre action familiale et sociale, secrétariat général, comité AFS, etc.

les services : séjours vacances, cartes de vœux, loisirs, bulletin, etc.

les délégués familiaux

les conseils d'établissements

les représentations extérieures, étude de leur rôle, fonctionnement et mission, etc.

4^{ème} thème : réflexion-projet-création-évolution. Concerne les groupes de travail commission projets. Étude : composition – cahier des charges – limite, etc.

5^{ème} thème : accueil. Analyse détaillée de l'existant, des besoins, des dysfonctionnements. Étude d'un nouveau fonctionnement adapté.

6^{ème} thème : la communication interne/externe. Étude des moyens de communication existants et à venir.

7^{ème} thème : la formation des bénévoles : nécessité d'une formation générale. Étude : inventaire des besoins, ordre de priorité, estimation des moyens à mettre en œuvre.

8^{ème} thème : les moyens humains. Toute mise en place d'organisation tant soit peu structurée nécessite de disposer d'un potentiel humain adapté en nombre et en qualification. Étude : la durée des mandats, limite, mandat électif pour tous ? Doublage de certaines fonctions, préparation de la succession, cumul des mandats ? [PV du CA du 13 septembre 1994]

Le rapport pointe notamment la fragilité de la gouvernance centrée alors sur l'omnipotence du bureau restreint et informel (les parents-patrons) qui décide de tout et réduit les instances formelles à de simples chambres d'enregistrement.

Ce processus décisionnel met en tension le mythe du principe démocratique tel que le prévoient les statuts associatifs. L'audit souligne les pièges du court-circuitage des instances formelles de la vie associative au profit d'un petit noyau dur de parents-patrons. De ce constat, le rapport d'audit conclut à la nécessité de changer le cap en matière de « dirigeance » sur le volet de « la gestion des établissements » :

« Il y a des choses qui n'ont pas été écrites dans le rapport. C'était toute la partie gestion. Il nous a dit : « ce n'est pas possible, vous arrivez à une taille, vous ne pouvez plus avoir un directeur général comme ça, embauchez un vrai directeur général ». L'auditeur avait défini un profil de directeur général d'une grosse boîte avec des compétences à la fois sociales et gestionnaires, mais adaptées au monde du handicap. Il voulait un directeur général d'une entreprise, classique, qui sache faire de la gestion, animer le monde, etc. L'auditeur y avait travaillé en disant bien sûr, que c'était un DG de cette dimension-là, on travaillait à trois avec l'auditeur et le président M., entre midi et deux heures et on discutait. » [M. T., parent, directeur général 1994 à 2006]

Se pose alors la question de recruter un nouveau directeur général pour l'association dont le profil est celui d'un directeur d'une grande entreprise mais qui doit être doté d'une sensibilité aux questions sociales. Ce double critère de compétences sur les questions managériales et les questions médico-sociales apparaît comme une contrainte forte pour trouver le candidat adéquat.

« Le président M. a lancé le recrutement. On passait par un type qui était le DRH de Rhône-Poulenc. Il a lancé, d'après ce qu'il m'a raconté, toutes les réponses qu'il recevait. C'étaient soit des purs gestionnaires qui n'avaient rien à faire du social soit de purs éducateurs qui se voyaient déjà directeur général mais qui n'avaient jamais fait de gestion. » [M. T., parent, directeur général de 1994 à 2006]

Face à cette pénurie de candidats, l'auditeur qui est dans une situation de transition professionnelle et qui a occupé des postes de DG se propose comme candidat. Sa candidature n'étant pas acceptée il émet l'idée de Monsieur T. – un administrateur faisant partie des parents-patrons et en charge, à titre bénévole, du contrôle des CAT de l'association et il soumet sa candidature.

« Voilà, le président M. me dit, « je suis emmerdé ». Et là, coup de fil de l'auditeur qui avait été tenu au courant, il me dit « et toi ? chez Candia, qu'est-ce que tu fous ? ». J'y ai réfléchi et donc, entre mon boulot et la gestion des CAT de l'Adapei, je ne voyais plus le jour [...]. Bref tout ça s'accumulait et c'est vrai que quand l'auditeur m'a dit ça, avec ma femme on s'est posé des questions, c'est vrai que plutôt que de faire à moitié bien ce que je fais, tout compte fait, si je faisais plus que ça, au lieu de faire 10 heures chez Candia plus 3 heures à l'Adapei ? » [M. T., parent, ancien directeur général 1994-2006]

Finalement, Monsieur T. pose sa candidature et est embauché comme directeur général de l'association.

2.1.1.2. Le déplacement du pouvoir parental à la DG

Positionné comme dirigeant cette fois salarié au sein de l'association, Monsieur T. revendique alors une légitimité de manager en mobilisant son expérience de contrôleur de gestion chez Candia. Dans le récit de son parcours professionnel, Monsieur T. met avant que les connaissances propres à un secteur d'activité s'acquièrent sur le terrain et que ce qui importe avant tout, sont les compétences managériales d'un dirigeant

« J'arrive à un moment où il venait de bouffer les autres. Il avait créé la SICA, donc l'organigramme doublait tous les ans ou presque. Donc moi j'ai commencé là, d'abord il m'envoyait sur le terrain, je me souviens, la distribution pendant 15 jours qui commençait à 3 heures du matin, on revenait crevé [...]. Il m'a dit bon ça, c'est bon, maintenant il faut créer une cellule de contrôle de gestion plus élaborée. En 1978, ils avaient eu des problèmes avec la direction informatique, il me dit : « vous prenez la direction informatique ». Il y avait quand même 40 chefs de projet informaticiens, ingénieurs ou autre, je n'y connaissais rien [...]. Je suis allé à Paris me former chez Bull et c'est comme ça que je suis entré dans ce métier. Et j'y suis resté 19 ans. » [M. T., parent, ancien directeur général 1994-2006]

Il souligne également la dimension politique des postes de dirigeants et évoque les similitudes entre les fonctionnements associatifs et ceux d'une coopérative laitière comme Candia où les objectifs économiques doivent s'accommoder de la satisfaction des producteurs de lait-coopérateurs.

« J'ai rencontré dans ces coopératives des types qui étaient de sacrés bonhommes hein, qui étaient de très, très grands présidents. Il ne s'agissait pas de dire ça va, j'ai 50 % du capital, il fallait convaincre les types. Aller convaincre un type qui a trois vaches que je vais lui retirer de sa paye de lait 3 centimes parce que j'ai besoin de construire l'usine d'à côté... Donc j'ai appris beaucoup de trucs et c'était un esprit très associatif en fin de compte hein. Tu ne jouais pas, tu ne faisais pas de la mécanique financière. Il fallait convaincre les gens, donc toujours faire des scénarios. » [M. T., parent, directeur général 1994 à 2006]

L'autre légitimité est bien sûr celle d'administrateur-parent investi depuis près de 10 ans dans la gestion de l'association. Mais le critère qui joue pour lui est qu'il est un membre influent du groupe des parents-patrons dont il partage les caractéristiques sociales et l'éthique face au travail. L'embauche de ce parent-patron au poste de directeur général permet de maintenir la cohérence du groupe social qui dirige l'association. Son parcours reflète l'investissement dans des mouvements collectifs à finalité sociale centrés sur des valeurs chrétiennes. Il a notamment milité dans les mouvements du patronat chrétien, revendiquant cette appartenance

simultanément dans sa vision du management mais également comme socle de son engagement militant.

« C'est comme ça que je suis rentré aux Entrepreneurs Dirigeants Chrétiens [EDC]. C'est vrai qu'à l'époque on avait la chance d'avoir comme conseiller spirituel quelqu'un qui est mort maintenant qui était Monseigneur Matagrín, ancien évêque de Grenoble qui avait été classé comme évêque rouge. C'était intéressant d'avoir l'avis de cet évêque qui nous rassure, en nous disant « ce n'est pas parce que tu fermes que t'es un salaud ». Donc dans ce centre du patronat chrétien, on met tout sur la table et on se dit alors, je suis un salaud ou pas si on fait ça ? En tant que chef d'entreprise, il faut un cercle de réflexion de morale, quand on est DG on prend des décisions, on licencie des gars, bon, il faut se poser des questions, qu'est-ce qu'il va devenir le gars ? » [M. T., parent, directeur général de 1994 à 2006]

Le déplacement du pouvoir depuis le groupe de dirigeants bénévoles vers la DG, organe professionnel, tient à la double légitimité du nouveau directeur général, parent et ancien administrateur influent d'une part, ancien directeur manager dans un grand groupe coopératif d'autre part. Cette « double casquette » qui confère au directeur général une légitimité parentale et managériale est l'un des vecteurs du renforcement du siège et de la professionnalisation managériale de l'association. L'arrivée de Monsieur T., l'homme aux deux visages est pourtant contestée à la fois par certains administrateurs et par certains directeurs.

« Ça a été annoncé au CA. Des gens ont été contre, comme M. P., qui disait que c'était une erreur. Alors M. P. était contre, il disait : « si c'est ça, faut que tu retires ton gamin, faut pas qu'il soit à l'Adapei ». Et là je me suis heurté avec eux, en disant, je suis désolé, mon fils est là, j'assume et il restera là, le président M. m'a dit : « tu fais une erreur, peut-être ». » [M.T., parent, directeur général 1994 à 2006]

« Et c'est là que M. T. est arrivé. Alors je m'en souviens, parce que M. T. c'était compliqué parce qu'il était parent. Et pour les directeurs être parent et directeur général, ça n'allait pas bien ensemble. Moi, je n'avais pas d'a priori par rapport à ça, je connaissais M. T. parce qu'il intervenait au niveau des CAT. Et je lui ai dit : « je pense que c'est quelqu'un qui est capable de faire la part des choses. Puis c'est quelqu'un qui à mon avis qui va dynamiser ». » [M. L., directeur d'établissement]

Certains directeurs voient d'un mauvais œil ce mélange des genres et le retour du contrôle parental de leur travail tandis que pour certains administrateurs il est difficile de concevoir qu'un parent puisse diriger l'association sans être juge et partie d'autant plus que son enfant est pris en charge dans l'association.

2.1.1.3. Une nouvelle alliance entre la DG et les directeurs

Le nouveau directeur général est chargé de convaincre rapidement les administrateurs et les directeurs sceptiques. Pour cela, il s'appuie fortement sur les directeurs d'établissement et lance une politique de « projets » qui encourage chaque directeur à mener des projets à la fois internes aux établissements comme le développement de la qualité ou des projets d'extension et de création d'établissements.

« L'arrivée de M. T. a été un sacré virage. Il a entraîné ses équipes de directeurs, c'est un battant qui avait des tas de projets. Et aussi je crois qu'il savait faire confiance. Concrètement il disait : « bon allez, vous menez ce projet, voilà c'est ça qu'on veut, à vous d'y aller, organisez-vous ». Alors c'est sûr qu'à côté de ça les 35 heures on en était loin. Mais bon je crois que quand aime ce qu'on fait, quand on sait où on va, quand on sait qu'on est soutenu... C'est à partir de ce moment-là qu'il a eu beaucoup de projets qui se sont mis en place. Des établissements qui se sont créés, et puis une dynamique dans l'association. On a senti que l'association prenait une ampleur et une place aussi vis-à-vis des politiques. » [M. L., directeur d'établissement]

Grâce à son activisme auprès des directeurs et à son sens politique quant aux administrateurs, la transition est rapidement acceptée dans l'association.

« En six mois, j'ai récupéré à peu près tous les directeurs. Disons en un an. Tous se sont dits ça y est, ce ne sera pas un parent, on sera défendus... Ils ont été surpris. Honnêtement, je me suis mis tout le monde dans la poche. » [M. T., parent, directeur général 1994 à 2006]

La véritable difficulté pour le nouveau directeur général n'est donc pas de s'imposer vis-à-vis de l'association mais de rompre avec les pratiques de gouvernance informelle antérieures afin d'acter le déplacement du pouvoir exécutif du centre bénévole au siège salarié. Il s'active pour mettre fin aux réunions des dirigeants bénévoles mais également pour légitimer le travail des directeurs d'établissement dont l'amateurisme gestionnaire est souvent brocardé par les parents-patrons :

« Avec le président M. et on s'est engueulé les deux premiers mois... au point qu'un jour ils se sont dit c'est fini, il va foutre le camp. On s'est vraiment engueulé avec le président M. Il continuait à dire que les directeurs étaient tous des cons, etc. Je leur ai dit « non mais attendez vous ne connaissez pas le boulot d'un directeur, je ne vous vois pas faire leur boulot, des coups de fil en pleine nuit dès qu'il y a une merde ou le week-end parce qu'il y a un type qui meurt ». Et l'autre qui dit je m'en fous c'est tous des cons c'est leur métier... [Finalement] on a remis les pendules à l'heure et on a gardé ce conseil de président où, en dehors du bureau, on prenait les grandes décisions, donc je leur amenais les grandes décisions. » [M. T., parent, directeur général 1994 à 2006]

Comme on le voit, la nouvelle DG est considérée par l'ensemble des membres salariés et bénévoles comme un tournant dans l'histoire de l'association. Cependant, elle constitue à la fois une rupture dans le mode de gouvernance et notamment dans le rééquilibrage des instances et une continuité dans la poursuite de la stratégie associative d'expansion.

En outre, si l'arrivée d'un « véritable » directeur général permet de renforcer l'hypercentre salarié de la prégnance de l'hypercentre bénévole, la double appartenance du directeur général n'est pas sans introduire de la confusion dans cette nouvelle gouvernance managériale. Le directeur général, lui-même, revendique d'avoir parfois joué sur cette confusion des rôles :

« Je prenais des décisions que ne prendrait peut-être un DG aujourd'hui parce que j'étais parent. Et je m'en servais également au CE. » [M. T., parent, membre actuel du bureau, ancien directeur général 1994-2006]

En somme, si les instances informelles disparaissent progressivement, la confiance conférée au directeur général à la fois par les parents mais également par les directeurs contribue à concentrer les pouvoirs de décisions sur sa personne.

« Le CA entérinait les décisions [rires]. Je crois qu'à un moment M. T. [directeur général et parent] a été le CA. » [directeur d'établissement]

Comme le souligne un ancien directeur d'établissement, le conseil avait peu d'influence en raison notamment de la double légitimité assurée par Monsieur T., à la fois manager expert et parent d'un enfant handicapé donc légitime à faire résonner également la voix des parents dans les choix stratégiques et organisationnels. Ce constat est partagé *a posteriori* par le Monsieur C. président depuis 2001 et Monsieur Te., le directeur général recruté en 2006 suite au départ à la retraite du directeur général-parent.

« Mon prédécesseur, M. T., avait la double casquette. Il jouait sur les deux plans. Avec les professionnels il pouvait changer de casquette : « je suis parent ». Et vis-à-vis des parents, il disait : « je suis professionnel ». Donc vous voyez il y avait une espèce de

confusion des genres mais il avait raison de jouer sur les deux, puisqu'il était les deux. » [M. Te., directeur général depuis 2006]

« M. T. a rejoint l'association avec deux casquettes : celle de parent concerné et celle de DG manager, animateur. Quoiqu'il ait fait, aujourd'hui, maintenant qu'il est parti depuis 3 ans on est capable d'analyser les choses qui ont été bonnes et celles qui l'ont été moins. Et le fait qu'il ait eu cette double légitimité pendant 10 ans, personne ne se questionnait. Nous étions sur des rails et tout ce que proposait M.T. était accepté et validé par le CA et le bureau. Ce n'était pas remis en cause. Mais ça a quelque part jouée sur notre capacité de réfléchir à côté de lui. Je le dis, on comptait trop sur lui. Je ne dis pas qu'on a eu tort de le faire parce qu'en fait l'association a bien prospéré. » [président C., président depuis 2001]

En somme, le renforcement du pouvoir de la DG n'est pas concomitant avec un renforcement des instances de direction bénévole. L'association admet encore des difficultés à articuler dans ses instances de décisions la légitimité parentale et l'expertise gestionnaire puisque ces dernières ne sont plus concentrées sur la figure du président de l'association mais autour de celle du directeur général.

Le rapport d'audit de 1994 préconisait pour régler ce problème de scinder l'association entre fonctions associatives et fonctions gestionnaires, cette dernière gérant sous la forme d'une filiale les établissements médico-sociaux. Cependant, cette proposition en rupture complète avec le projet associatif qui consiste à soutenir les parents en créant des dispositifs institutionnels d'accueil et de prise en charge du handicap n'était pas compatible avec la dissociation entre gestion d'une part et militantisme d'autre part.

« Il y avait un premier type de recommandations qui était qu'il y avait des problèmes de compatibilité entre les fonctions associatives et la fonction gestionnaire de l'association. La première approche a été de dire on dissocie l'un de l'autre. Mais bon ça posait énormément de problème. Il fallait doubler toutes les structures d'accompagnement, les CA... Et on s'est dit, après tout, l'association c'est quand même un tout, c'est une association de parents qui développe une activité gestionnaire. Donc il n'y a pas de raison que les parents soient exclus et qu'on ait CA. Donc on a retenu la poursuite de l'activité globale de l'Adapei, qui est restée une association de parents développant une activité gestionnaire. » [M. G., vice président depuis 2001 – membre des parents-patrons]

Les dirigeants prennent peu à peu conscience que *« la double casquette a endormi les instances »*. Mais si ce constat est associé à l'arrivée du directeur général-parent, il est vrai depuis l'arrivée des parents-patrons au début des années 1980 dont la principale préoccupation était de canaliser et de centraliser le pouvoir parental afin qu'il ne parasite pas la vie des établissements. Ce processus de centralisation s'est toujours réalisé en dehors des instances formelles. L'arrivée de Monsieur T. n'a fait qu'amplifier ce phénomène en faisant du directeur général, selon les mots du président actuel de l'association le *« promoteur de l'association »*.

2.1.1.4. La fin des instances informelles bénévoles

En 2006, le recrutement de Monsieur Te., ancien éducateur spécialisé diplômé de l'IEP de Lyon et de l'École Nationale de Santé publique au poste de directeur général oblige les dirigeants de l'association à poser la question du fonctionnement des instances.

« Aujourd'hui le nouveau directeur général est arrivé à la place de M. T. Lui n'a pas cette double légitimité, il n'a que celle d'un manager et on a continué de fonctionner de la même façon. Il est arrivé un moment où l'on s'est rendu compte qu'on ne pouvait continuer comme ça. Parce que ce que pour le nouveau directeur général, les décisions ne lui appartiennent pas. 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. Mais il a fallu un an et demi ,deux ans pour que l'on comprenne que la double casquette a endormi les instances. » [président C., de 2001 à 2012]

La prise de conscience du poids trop peu important du CA dans les processus décisionnels clés de l'association tient grandement au fait que le nouveau directeur général est considéré comme « seulement » un professionnel du management et ne détenant aucune légitimité parentale. Cependant, réinvestir la prise des décisions stratégiques au sein des instances bénévoles demande que les parents-administrateurs soient concernés par la dimension gestionnaire de l'association. Monsieur Te. donne pour exemple la présentation de l'agrément de siège.

La procédure d'agrément du siège fixe le montant du budget dont peut disposer la DG, cette dernière est négociée avec les pouvoirs publics. Elle consiste notamment à distinguer ce qui relève de financements publics de ce qui relève des fonds propres de l'association. Pour certains parents ces discussions paraissent techniques et secondaires par rapport à ce qui motive leur engagement dans l'association.

« Je présente le dossier d'agrément de siège. Il me semble que c'est suffisamment important pour prendre une heure en power point et présenter le dossier. Pour m'entendre dire par deux-trois administrateurs : « mais on s'en fout, qu'est ce que vous nous présentez là, ça, c'est votre boulot d'administratif... ça ne nous intéresse pas ». Donc du coup, si on ne leur donne pas suffisamment d'informations ils disent vous décidez tout. Si on leur donne des informations, ils disent que ça ne les intéresse pas. Ce qui les intéresse c'est comment leurs enfants vont être pris en charge. Donc du coup ça montre bien que la gouvernance n'est pas du tout quelque chose qui est clair. Avec l'agrément de siège, j'ai énormément impulsé un travail sur la gouvernance. » [M. Te., directeur général depuis 2006]

Cette question fait débat parce que les attentes des administrateurs sont variées, (le bénévole parent qui milite dans une logique de préoccupation de service rendu pour « son » enfant voire éventuellement pour « les » enfants et le bénévole actif devenu dirigeant s'entendant dans la gestion associative car possédant une conception sur les règles de « bonne conduite » des affaires) la difficulté à mobiliser les administrateurs tient ainsi aux attentes de l'administrateur lambda :

« Il ne faut pas lui demander de gérer. Faut pas lui demander d'avoir un avis, sinon vous trouverez des avis sur comment il faut gérer le comité d'entreprise, comment il faut discuter avec les salariés, etc. Ne le mettons pas sur un truc où il n'est pas compétent. » [M. T., parent, directeur général de 1994 à 2006]

« L'administrateur type, son souci majeur c'est que l'association continue à accueillir en priorité dans les meilleures conditions possibles son enfant. Ensuite il fait totalement confiance. Il donne délégation au président qui donne délégation au directeur général. On les consulte régulièrement sur tous les projets de développements, les projets d'investissements, les financements d'investissements, sur l'organisation mais je reconnais, c'est normal, qu'ils attendent que la DAF ou le DG fasse son powerpoint et puis ils votent et ils lèvent tous les bras sans avoir rien compris à ce qu'on avait dit. » [M.G., vice-président chargé des questions de gestion]

Cette inadéquation entre l'importance des décisions et les attentes de certains parents quant à leur rôle et leur fonction d'administrateur contribue à faire des instances bénévoles des chambres d'enregistrement des décisions.

« Ce n'est pas tellement au niveau du CA que ça se pose. Ce discours sur les établissements il a plutôt lieu dans les conseils d'établissement. Là il y a quand même un échange avec des questions qu'ils font remonter donc le dialogue il n'est pas pendant, il

est en dehors du CA. Pendant, on n'a pas le temps. » [M. G., vice-président chargé des questions de gestion]

À ce problème concernant le profil et les compétences des administrateurs, s'ajoute un problème plus général identifié par les sociologues concernant les transformations des modes d'engagement dans l'action militante⁵¹³. En effet, il est de plus en plus difficile pour l'association de recruter des nouveaux candidats au CA. D'une part parce que les modes d'engagement favorisent des actions ponctuelles plutôt qu'un engagement sur le long terme et d'autre part parce que l'institutionnalisation du secteur a permis d'éliminer les situations de dénouement qui existaient jusqu'aux années 1980.

« Il faut essayer de les favoriser les jeunes administrateurs, mais on sent que les jeunes parents sont moins favorables à l'idée de rejoindre prématurément une association comme la nôtre. Parce qu'ils ont à leur disposition les moyens d'en savoir davantage sur le handicap de leurs enfants. Sur internet ils tapent trois mots, leurs mots à eux, ce qu'ils ressentent et ils ont des explications sur leur enfant, ce que peut devenir leur enfant. S'ils veulent une liste d'établissements susceptibles d'accueillir leur enfant, ils n'ont pas besoin de venir à l'Adapei. Sur internet ils la trouveront. Et là moi je dis que c'est naturel, ce n'est pas le fait qu'on leur fasse peur ou quoi que ce soit. Mais ils trouvent ailleurs ce que nous pouvions leur proposer il y a 10 ou 15 ans. » [président C., de 2001 à 2012]

« Être administrateur aujourd'hui c'est quoi ? Je crois que le plus jeune parmi nous doit avoir 55 ans. Ils sont là pour valider des propositions faites par le bureau. Le bureau travaille avec des responsables sur des missions bien particulières, qu'ils rapportent au bureau, et il y a des propositions qui sont faites, sur du développement d'établissements, sur quoi que ce soit et le CA n'est là que pour valider. Est-ce que ça représente réellement un intérêt pour des parents que de venir uniquement [pour] être administrateur de l'Adapei ? En fait, si on appartient à l'association c'est pour y travailler. C'est pour avoir le sentiment qu'elle va bien en quelque sorte. » [président C., de 2001 à 2012]

Pour revitaliser la mobilisation des parents dans les instances décisionnelles de l'association et faire du CA un véritable organe d'élaboration de la politique stratégique deux grandes tendances se dégagent. D'une part, il s'agit de constituer un groupe d'administrateurs compétents sur les questions de gestion. L'association s'engage à partir des années 2000, dans un processus de renforcement des compétences gestionnaires du bureau et du CA afin que celui-ci puisse assurer une fonction décisionnelle mais également une fonction de contrôle sur la DG et ainsi construire un dialogue de gestion équilibré 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. L'avocat d'affaires il n'est pas trop mal hein... Sinon, j'ai fait rentrer un de mes amis, qui est le directeur d'un grand groupe. Il sait ce que c'est que l'entreprise... Monsieur X. est l'ancien DAF de Candia, pendant 10 ans il a été directeur général. Voilà les gens qu'on a autour de la table. Et là, quand on parle de gestion, et bien on parle de gestion. Pour moi, un CA, c'est constitué de gens comme cela. Qui peuvent donner un avis autorisé, puis en face il y a le DG. Et bien le DG, il nous ramène quelques profils sur son propre terrain et cela, c'est le CA. » [M. T., parent, directeur général de 1994 à 2006]

D'autre part, le président C. cherche à adapter les instances de l'association aux évolutions des modes d'engagement associatif afin de susciter les débats cognitifs qui n'ont plus lieu au CA. Son idée est de créer des instances de travail, de réflexion et de concertation plus souples et moins institutionnelles et surtout en accord avec les attentes des parents bénévoles. Ces instances pourraient d'ailleurs être ouvertes sur l'extérieur sur le principe de l'expertise ; le

⁵¹³Jacques Ion, *La fin des militants*, Paris, Les éditions de l'atelier, 1997.

simple fait d'être parent ne suffit plus à être légitime pour décider et orienter une association parentale.

« Peut-être que les administrateurs n'y trouvaient pas leur comptes. Les gens du bureau, a priori si, parce qu'ils sentaient que c'était le seul lieu où l'on pouvait réellement débattre de quelque chose. Le CA non. C'est la raison pour laquelle moi j'ai pensé pouvoir mettre en place des instances qui dépassent le stade institutionnel et qui soient plus des instances de réflexion et de participation. Qui associeraient des gens hors association. Moi j'ai rencontré des gens que j'avais sollicités pour rejoindre le CA, mais en définitive je me suis dit non en discutant avec eux. 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 C., de 2001 à 2012]

Pour l'Adapei comme pour les autres associations-gestionnaires du mouvement parental, la gouvernance est un enjeu central des réflexions associatives. Ces réflexions prennent la forme de séminaires dans des instances nationales comme à la Fégapei⁵¹⁴ qui est le syndicat employeur des associations-gestionnaires du mouvement parental. Mais cette question de la stabilisation des instances de décisions est également un enjeu en ce qui concerne la pérennité des associations. En effet, comme nous l'avons vu, la gouvernance de l'Adapei a été longtemps une gouvernance liée à des personnalités qui bien souvent concentraient les pouvoirs décisionnels et exécutifs. La mise en place d'instances plus fortes et adaptées aux attentes et au profil des administrateurs est un enjeu pour préparer le départ du président.

« Aujourd'hui il faut qu'il y ait des instances suffisamment libres pour mener de telles réflexions. Nous avons travaillé cette année beaucoup sur la gouvernance, on a fait un séminaire, on a travaillé sur un référentiel de gouvernance. Ça correspond à un besoin de développement de l'association. Parce que je suis président depuis 10 ans et que je n'ai pas l'intention de m'éterniser, mais aussi parce qu'il faut renouveler. Je suis en train d'essayer d'infiltrer un peu la personne qui pourra être mon successeur en faisant en sorte qu'elle s'investisse davantage dans l'association qu'elle n'a pu le faire précédemment. Et je voudrais avant même que cette personne ne prenne le manche que l'on ait déjà mis en place cette nouvelle gouvernance. » [président C., de 2001 à 2012]

Le rééquilibrage entre les instances formelles bénévoles et le siège salarié contraint les parents-patrons à abandonner une part de leurs prérogatives et à supprimer les instances de décisions informelles. La formalisation surtout le renforcement des instances bénévoles est la grande transformation de la gouvernance de l'association.

2.1.2. La professionnalisation managériale de l'association : une certaine idée de la bonne gestion

Nous avons relaté le déplacement du pouvoir de la présidence vers la DG puis la formalisation progressive d'instances bénévoles compétentes et capables de décider. À partir des années 1990, l'Adapei cherche à se conformer au modèle de « bonne gestion » attendu par les représentants des pouvoirs publics. Il s'agit d'une part de montrer son dynamisme en termes de création et de redéploiement de l'offre d'équipement et d'autre part d'introduire des modalités de contrôle entre le siège et les établissements.

Dans un premier temps, nous montrerons que Monsieur T. directeur général-parent gagne la confiance des directeurs d'établissements et appuie son action sur une « éthique managériale »

⁵¹⁴ Fégapei : Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour Personnes Handicapées Mentales.

qui cherche à rompre avec l'inertie administrative de l'ancien siège salarié (**section 2.1.2.1**). Dans un second temps, nous verrons que le siège met en œuvre des procédures de contrôle des établissements permettant de poursuivre et d'intensifier la stratégie d'expansion de l'association (**section 2.1.2.2**).

2.1.2.1. La mise sous-tutelle des directeurs : les principes managériaux de la DG

Afin d'insuffler ce que les membres de l'association ont nommé un « esprit d'entreprise », l'association transforme la nature des relations que le siège tisse avec les directeurs d'établissement en encourageant l'éthique de travail défendu par les parents-patrons et en incitant les directeurs à monter des projets. Ce changement est immédiatement associé à la personnalité de Monsieur T., le parent-patron devenu directeur général.

C'est en fait l'ensemble du siège salarié qui se transforme sous l'impulsion du nouvel homme fort de l'association. Le siège des années 1980 est décrit comme un siège éloigné des établissements, technicien et pointilleux. Le changement de DG introduit l'idée de projet et de management dans les rapports entre le siège et les établissements.

« Le siège était très, très lâche parce que le directeur général ne voulait pas vraiment s'en occuper. Il allait dans chaque établissement mais il ne les réunissait jamais entre eux. Quelque part il faisait le lien entre l'établissement qui se sentait autonome et le siège, mais en fait l'établissement faisait tout, il avait toute délégation, c'est lui qui investissait et tout, c'était limite, limite. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

« M. T. c'est un battant. Tandis que l'ancien DG était très administratif. Quand je dis administratifs ce n'est pas pour dire que les administratifs ne font rien, mais ce n'était pas quelqu'un qui allait se lancer, ce n'était pas quelqu'un qui allait prendre des risques. » [M. M., président de 1981-2001]

La personnalité du nouveau directeur général apparaît détonante en comparaison avec les anciennes manières de fonctionner du siège associatif. Avant son arrivée, les directeurs d'établissements avaient entamé une grève du zèle pour interpeller le président M. sur le manque de soutien du siège à leur égard et l'inertie des fonctions supports de l'association.

« Ce n'est pas quelqu'un qui avait un charisme, ce qu'avait M. T. D'ailleurs je me souviens qu'il y a eu quand même des périodes difficiles à l'Adapei. Tous les directeurs se sont mis en grève une fois. C'était aux environs de 1992 à peu près. Ça a chauffé, vous connaissez le président M., ce n'était pas un tendre le président. Bon, il a convoqué tous ses directeurs et leur a demandé ce qui n'allait pas. On trouvait qu'on n'était pas soutenu dans les différents projets qu'on pouvait avoir. Qu'on avait l'impression que ça n'avancait pas. Alors à ce moment, là il y avait l'ancien DG et responsable financier, et c'est vrai que le responsable financier tenait les bourses de l'association d'une main de fer. On avait l'impression que c'était une association qui ne bougeait pas. Bon, la grève c'était symbolique, c'était pour obtenir l'attention du président. Pour dire : « ça suffit maintenant président, faites quelque chose, vous ne vous rendez pas compte que votre association va en subir les conséquences. » [M. L., directeur d'établissement puis de directeur général adjoint de territoire]

Le changement de directeur général correspond également à « un virage » dans les relations et les modes de management emportant avec lui une transformation de l'association, de l'aveu même des directeurs d'établissement que nous avons rencontré.

Cette DG se donne deux objectifs : promouvoir une « culture d'entreprise » et positionner l'association comme un opérateur leader dans le handicap. Le nouveau directeur général décline « des principes de management » dont la philosophie s'inspire de la vision de l'entreprise partagée entre les parents-patrons.

Ces principes reposent sur deux principales représentations du fonctionnement de l'entreprise. La première relève de l'entrepreneuriat, de la prise de risque, de l'anticipation des conditions du marché pour prendre des décisions stratégiques et assurer la survie de l'entreprise. La seconde fait référence à l'action du « patron » à l'égard de ses salariés et articule sens de la hiérarchie et préoccupation de protection des salariés. Le directeur général résume cette pensée sur l'action dans l'entreprise par cinq principes qui régissent selon lui son action de directeur général et qu'il tient à illustrer au travers des références historiques ou religieuses.

Ces cinq principes du management sont premièrement promouvoir l'image d'entreprise :

« C'est sûr, je venais avec quelques notions basiques de stratégie. Il faut être un peu Napoléon sur le pont d'Arcole, il faut être en tête des troupes, il faut être sous le feu et il faut un drapeau, c'est-à-dire quelque chose pour être vu. C'est l'image d'entreprise ».
[M. T., directeur général de 1994-2006]

Encart 32 - PREMIER PRINCIPE DE MANAGEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADAPEI

« Le leader doit représenter et promouvoir l'image et la culture de l'entreprise. »
[M. T., directeur général de 1994-2006]

Deuxièmement, promouvoir les synergies et le travail en équipe. La notion de collectif prime sur la spécialisation et l'hyper-compétence individuelle :

« Le deuxième, c'est une image de quelqu'un qui visite une cathédrale. Et qui demande au tailleur de pierres : « mais mon ami qu'est-ce que vous faites ? » « Je taille un chapiteau, cela sera certainement un de mes chefs-d'œuvre ». Et puis après, il rencontre un autre qui travaille le bois : « mais cher ami qu'est-ce que vous faites ? » « Écoutez-moi, je fais la charpente. Cela va être la forêt comme on dit maintenant. Les charpentes des cathédrales, c'est la plus belle forêt que j'ai réalisée et ce sera l'un de mes chefs-d'œuvre ». Et puis après, il tourne vers le troisième mec. Et le mec, il a un balai et il balaie les copeaux des deux autres. Et il dit : « Et vous, cher ami ? », « Mais moi, mon travail c'est que la cathédrale soit propre pour les visiteurs ». » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Encart 33 - DEUXIÈME PRINCIPE DE MANAGEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADAPEI

« Ce n'est pas le tout d'avoir des personnalités pointues dans tous les domaines [...]. Les bons établissements [ne se définissent pas par le fait] d'avoir un psychiatre super-compétent ou directeur super-compétent. C'est important mais s'ils oublient qu'au-delà de leur compétence, ce qui est fondamental c'est le travail en équipe, rien ne peut avancer. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Le troisième principe consiste à promouvoir une course au projet et à l'innovation. Pour cela, il ne faut pas se contenter de suivre les grandes tendances mais se forcer à agir sur les marges. Ce principe permet également de contourner les difficultés pour continuer à avancer :

« C'est se décentrer pour avancer. Je ne laisse pas tomber mais je les bats en passant par les ailes. Comme je ne me défends jamais pour une cause perdue, je n'ai pas à me battre pour des trucs annexes. En matière de management, on ne va pas s'emmerder la vie si ça ne marche pas ; il faut faire autre chose, différent. Et c'est un peu ce que j'ai appris chez les Jésuites aussi, il faut faire vite aussi. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Encart 34 - TROISIÈME PRINCIPE DE MANAGEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADAPEI

« Pour ne jamais se taper contre un mur, il faut le contourner. Si tu restes devant le mur, plus personne n'y croit, l'équipe n'y croit plus n'y croit plus. Pour surmonter le problème, il faut [le] reprendre du début, réexaminer les solutions que l'on avait évacuées et émettre de nouvelles hypothèses. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Le quatrième point consiste à affirmer la stratégie de croissance et surtout à maintenir le leadership de l'association car « la morale est toujours du côté du plus fort » :

« La morale est du côté du plus fort, toujours. Et puis David c'est une connerie, c'est une image, il a tué Goliath cela fait plaisir à tout le monde [de] dire que le petit a tué le grand, mais ce n'est jamais la vérité. La vérité, c'est que les mecs les plus forts gagnent. Et quand on dit [que] Napoléon avec 50 000 hommes a battu les Autrichiens qui étaient 300 000, ce n'est pas du tout cela la vérité. Les 50 000 hommes de Napoléon étaient beaucoup plus rapides et ils n'avaient en face d'eux que 40 000 autrichiens qui n'avaient pas le temps de se regrouper. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Encart 35 - QUATRIÈME PRINCIPE DE MANAGEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADAPEI

« Il faut toujours qu'on soit leader en quelque chose. Il faut que chaque établissement puisse dire qu'il est leader en quelque chose. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Enfin, le dernier principe est d'insister sur une posture proactive. Pour cela, il faut savoir planifier et préparer la mise en œuvre des projets, prendre des risques et être offensif et prévoir un plan de retrait si besoin :

Encart 36 - CINQUIÈME PRINCIPE DE MANAGEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADAPEI

« Et le dernier principe c'est : « je vais attaquer », et je vais m'y prendre comme cela. Mais si je perds, j'ai anticipé ma retraite et je sais où je vais et j'ai planifié un plan de repli. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

La philosophie managériale du directeur général est de se référer à ces principes pour guider son action.

« Il suffit de se rapprocher de ces cinq principes basiques. Tu prends la décision en fonction de cela, sans jamais faire une concession à ces principes. Si certains collaborateurs présentent un dossier et que cela ne va dans le sens de mes principes, je leur dis : « revenez dans 15 jours et ramenez une idée ». Chaque fois, il faut se ramener à

ces principes, c'est un peu ce qu'il faut faire pour être dirigeant. [Il faut] avoir quelques concepts de base et [il faut] savoir les mobiliser. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Au-delà de ces principes qui régissent l'action de la nouvelle DG, cette dernière rompt avec les anciens usages du siège en cherchant d'une part à animer le travail des directeurs et à les soutenir dans le développement de projets nouveaux mais également à être présent aux côtés des établissements et à l'écoute de leurs difficultés.

« Il y avait ces revues de gestion où on allait sur le terrain, et il faut dire que les gars ont vite apprécié. [...] On allait partout, on visitait l'établissement, le type nous faisait un compte-rendu de ses budgets, de ses problèmes, de ses listes d'attente. On abordait tout, tous les problèmes, on avait une check-list. Au point qu'il disait : « mais c'est bizarre on m'a jamais posé toutes ces questions », et le type était fier de présenter son établissement. Et on terminait ça par un repas. Et ça a marché, ils ont vu qu'on jouait un peu la transparence. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Pour publiciser la présence du siège dans les établissements, il adapte une règle qu'il avait expérimentée chez Candia, qu'il nomme « règle des deux niveaux ». Cela permet au siège de faire remonter des informations en dehors des revues de gestion avec les directeurs et de diffuser la « culture d'entreprise ».

« La deuxième chose que j'ai mise en place c'est ce que j'appelle la règle des deux niveaux [...]. C'est issu du management de la coopération. Toute personne doit pouvoir court-circuiter le niveau immédiatement au-dessus pour passer au dessus et inversement, sous réserve qu'on informe son supérieur de son intention. Ça a toujours été une règle chez Candia. Ça évitait les chapes de plomb. Alors ça a décoiffé parce qu'il y a certains directeurs qui interdisaient à leurs collaborateurs de se rendre au siège. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Ces principes auxquels le dirigeant doit se référer pour exercer ses fonctions (« il suffit de se rapprocher de ces cinq principes basiques. Et puis, tu prends la décision en fonction de cela, sans jamais faire une concession à ces principes. Et puis, la chose devient vachement plus simple ») renvoient à une certaine idée du bon sens, mais un bon sens conceptualisé et promu au rang de principes managériaux. Il y a une certaine idée d'un management « pragmatique » doublé d'un dédain de la théorisation sophistiquée mais inefficace. Le management est en même temps une question de réactivité et d'anticipation pour éviter la gestion au coup par coup. Il induit qu'il faut faire simple et efficace, parler sous forme de formules chocs pouvant être comprises, appropriées, reprises et relayées par les échelons intermédiaires du management.

L'ancien directeur général prône ainsi l'activisme managérial qui déploie en fait les valeurs parentales de l'association, en remplaçant l'investissement des premiers parents par celui des directeurs. Ces derniers sont en charge du développement des équipements de l'association afin de ne laisser aucun parent « sans solution ». Cette philosophie est poursuivie par le directeur général qui le remplace en 2006 :

« J'ai mis en place une procédure six mois après d'être arrivé [...]. Le directeur est chef de projet. Il y a un comité projet composé du DG, du président, du vice-président, du coordinateur de projets de la DAF et du contrôleur de gestion. On se réunit minimum une fois par mois. Le directeur du projet vient présenter le projet, le suivi, etc. Le coordinateur de projet et le siège sont là comme support, pour vérifier. Mais c'est le directeur qui est chef de projet. » [M. Te., directeur général de 2006 à 2014]

Ensuite l'activisme managérial doit permettre de renforcer la finalité rééducative des établissements. En effet, les équipes éducatives n'ont pas à être attentistes face au handicap mais doivent tout mettre en œuvre pour que les personnes dépassent leurs déficiences.

« Mon rôle de DG, quand je vois quelqu'un, c'est de faire en sorte qu'il ne dorme pas la nuit. Il ne faut pas que les établissements s'endorment. Si le directeur n'est pas actif, les personnes qu'ils accompagnent ne progresseront jamais. Pour moi, c'est un problème de direction générale. Ne jamais s'arrêter, donner des coups de pied à la fourmière, changer, bouger. Et grâce à cela tous les directeurs avaient des projets sous les bras. Cela les obligeait à réfléchir. Il fallait réfléchir à des extensions, à une création. L'extension a perturbé ce qui a existé. Quelque part, ils devaient repenser tous leurs problèmes. Alors, ils y associaient leurs éduc. Donc tout le monde se sentait confus, concernés par cette extension ou cette création. C'est cela le but. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Fidèle aux idéaux des parents-patrons, le contre-modèle de cet ethos managérial est la figure du fonctionnaire qui se laisse happer dans l'inaction bureaucratique. L'idée qui se dégage est que la règle tue l'initiative. L'action de la DG consiste donc à animer et à encourager en autonomisant et en responsabilisant les salariés.

« Je suis assez partisan de ces ensembles flous. Je n'aime pas le trop précis. Le trop précis, cela crée le fonctionnaire. Le fonctionnaire, par principe, il n'a pas de décisions à prendre qui ne soient pas codifiées. Le grand risque d'un État comme la France qui se centralise, c'est un fonctionnaire qui ne prend pas d'initiative en dehors du code. Vous verrez difficilement les fonctionnaires sortir de la règle. Et notre danger à nous c'est d'avoir tous ces référentiels [...]. Le mieux c'est de ne pas mettre de règle. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Cette philosophie managériale permet de se positionner quant aux évolutions institutionnelles qui privilégient le modèle de la grande association dynamique. Elle permet également de faire perdurer ce qui constitue le socle des valeurs familiales associatives en faisant des directeurs d'une part les acteurs en charge de la stratégie d'expansion naguère portée par les parents-militants et d'autre part les responsables d'une rééducation active des personnes handicapées.

2.1.2.2. Faire figure de bon gestionnaire : le contrôle budgétaire

Afin de se conformer au modèle de « bonne gestion » attendu par les pouvoirs publics mais également afin de renforcer la prégnance du siège sur les établissements, l'association met en place des procédures de contrôle des établissements.

Dans un premier moment nous montrerons que ces procédures sont la conséquence directe des nouveaux modes de régulation du secteur notamment des procédures de contractualisation avec les tutelles (**section 2.1.2.2.1**). Dans un deuxième temps, nous décrirons comment la mise en place d'un contrôle budgétaire sert d'une part à renforcer la prégnance du siège sur les établissements et d'autre part à alimenter la stratégie d'expansion de l'association (**section 2.1.2.2.2**).

2.1.2.2.1. Le rôle des procédures de contrôle

La mise en place des procédures de contrôle budgétaire est directement associée au resserrement des pouvoirs publics sur les budgets des établissements. En effet, jusqu'à la fin des années 1980, il était d'usage que les déficits des établissements soient repris après deux années. Les directeurs qui n'étaient pas très au fait des questions comptables se préoccupaient peu de leur équilibre budgétaire :

« J'avais un prédécesseur qui avait un budget déficitaire tout le temps, parce que pour les IME c'était la pratique de l'époque. Mais moi j'arrivais d'une structure pour adultes et je peux vous dire que la pratique déficitaire ne se pratiquait pas du tout. Parce que les budgets des IME n'étaient jamais réévalués à la demande. Donc ils étaient forcément déficitaires sur un certain nombre de postes. En plus de ça tous les déficits étaient repris à $n+2$. » [Mme V., directrice d'établissement]

« Tous les directeurs étaient totalement autonomes dans leur gestion. La gestion n'était pas la tasse de thé du directeur général. Ce n'était pas son souci premier. Et puis si vous aviez un déficit, vous saviez que deux ans après il était repris. Donc pourquoi se casser la tête ? » [M. G., vice-président chargé des questions de gestion]

De plus, au début des années 1990, se mettent en place les premières formes de contractualisation entre les pouvoirs publics et les associations. La philosophie de cette première contractualisation consiste à financer par enveloppe globale afin de laisser une marge de manœuvre financière plus forte à l'association. La fongibilité des enveloppes permet à l'association d'avoir une gestion globale de son budget associatif et n'est plus prisonnière des budgets de chacun des établissements.

« On avait un double financement Conseil général-État. Cela faisait plus de dix ans qu'on était en contrat pluriannuel avec le Conseil général. Donc on avait la responsabilité totale de l'enveloppe qui nous était allouée. Donc déjà, tous les établissements qui étaient sous contrôle ou sous financement du Conseil général avaient été habitués à gérer [...]. On avait mis en place un contrôle trimestriel des budgets. Surtout des dépenses de personnel qui représentent plus de 70 % du compte d'exploitation. Et on s'est aperçu très vite que sans changer complètement les enveloppes, les établissements du Conseil général étaient excédentaires et les autres étaient déficitaires. Donc on a étendu le contrôle de gestion aux MAS aux IME. Il a fallu effectivement faire passer le concept de gestion d'établissement en termes économiques, ils n'étaient pas habitués... » [M. G., vice-président chargé des questions de gestion]

Le redressement des établissements déficitaires participe grandement à bâtir une réputation associative de « bonne gestionnaire » auprès des pouvoirs publics. Cependant, la prise de conscience de la nécessité du contrôle budgétaire n'est pas nouvelle à l'Adapei et n'est pas la conséquence d'une adaptation mécanique aux évolutions institutionnelles. Les premières préoccupations budgétaires ont commencé, dès les années 1980, avec un type particulier d'établissements : les CAT renommés ESAT en 2002⁵¹⁵. Ces établissements sont chargés de mettre en œuvre des activités commerciales et industrielles pour proposer une activité professionnelle à des personnes lourdement handicapées. L'accompagnement éducatif est financé par des fonds publics tandis que l'ensemble des charges liées aux activités productives (rémunération des personnes handicapées, investissements...) sont financées par les débouchés commerciaux.

« On a quand même mis en place un contrôle de gestion. Ça a démarré avec les ESAT, ensuite on l'a appliqué à l'ensemble des établissements et actuellement on continue à l'améliorer avec toutes les modifications liées au dépôt de l'agrément, en particulier l'accompagnement informatique qui était un peu désuet. » [M. G., vice-président chargé des questions de gestion]

De plus ces transformations sont portées dans l'association par la nouvelle DG qui cherche à renforcer le pouvoir central quant à l'autonomie de certains établissements. L'affirmation progressive du siège passe par des principes simples mais efficaces en termes de contrôle. La centralisation financière au niveau de la DG (encaissements et décaissements) permet ainsi de solidifier la lisibilité des situations nettes des établissements et génère implicitement un contrôle incontournable des établissements par les services financiers du siège puisque toutes les entrées s'effectuent sur un compte-siège et toute sortie d'un compte-établissement nécessite l'approvisionnement depuis le compte-siège.

« La comptabilité matière en handicap, en matière de gestion, c'est la trésorerie. Puisque tous les relevés bancaires arrivent, à un moment donné, il faut un miracle. Alors ce qu'on a fait, c'est que tout était payé par le siège, sauf ce qui était payable par le directeur. C'est toujours vrai aujourd'hui. Le concept est : j'ai deux comptes bancaires. Un au

⁵¹⁵ Les CAT renommés en ESAT (Établissement et Services d'Aide par le Travail).

siège, l'établissement A, et j'ai un autre compte bancaire dans l'établissement B. C'est le directeur qui a la signature, une double signature. Il suffit de dire que les rentrées d'argent viennent sur le compte A du siège. Le siège, sur ce compte, va défalquer des grandes dépenses lancées par le siège, c'est-à-dire les grandes locations un petit peu opaques et autres, et les frais personnels. Après le reste, c'est le dépôt, c'est le siège, c'est l'établissement qui paye sur son compte. Mais son compte est vide puisqu'à l'entrée, les facturations, c'est nous qui les avons faites. Et donc tous les mois, on nous demande de faire le suivi de trésorerie. Et ils nous demandent, et on lui demande de nous dire combien il veut sur son compte pour payer les factures. Indirectement, avec ce système, on contrôlait tout. Puisqu'il faut qu'il nous demande... Au siège, on connaissait le contenu de leur compte, on les pointait. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

On mesure également dans la mise en œuvre de cette technique de contrôle balbutiante avant l'arrivée de Monsieur T. et généralisée après 1994, comme un transfert des dispositifs de gestion des procédures que le directeur général appliquait dans son ancien secteur d'activité, l'industrie laitière.

« [On les]contrô[ait][...] sans qu'ils aient l'impression qu'on les contrôle, qu'on tire toutes les ficelles. C'est assez facile, tous les établissements étaient à peu près autonomes. Moi, j'y étais en tant que [membre de la] direction de contrôle de gestion à cette période. Par le contrôle bancaire de l'entrée et de la sortie de ce qui sortait en matière, quand c'est le taux de transformation, il faut 10 litres de lait pour un fromage, que pour un fromage, un yaourt, un litre de lait est égal à..., etc., il était rentré 1,5 million litres ce matin, il est arrivé X le soir. Et on avait une comptabilité matière et s'il manquait une palette de yaourt, cela apparaissait tout de suite. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Le discours est simple, toujours très imagé, et positionne également le rôle des autorités de financement dans une position de contrôleur tatillon. Se dégagent ainsi pour la DG deux conceptions du contrôle : le contrôle vrai, efficace, qui ne s'embarrasse pas d'outils sophistiqués mais qui produit des effets (c'est la comptabilité matière, celui appliquée à l'Adapei) et le contrôle réalisé par les fonctionnaires des tutelles, un contrôle laborieux, inefficace, synonyme de perte de temps, centré sur la conformité et non l'action :

« Il suffit de mettre quelques outils de contrôle de l'équipe et puis le reste vous laissez filer. De toute façon, les budgets, à l'époque c'était analysé en détail par les tutelles qui allaient nous critiquer, c'est le jeu des gommes et des crayons. Je n'allais pas le faire à la place des tutelles. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Dans la conception du contrôle, se loge ainsi une vision à la fois de ce que doit être la « bonne gestion » et de la façon dont les pouvoirs publics (cf. le discours sur les fonctionnaires, voire infra) s'approprient et mettent en œuvre ces principes.

Pour le directeur général, les tutelles comptent des gommes et des crayons alors que la DG de l'Adapei suit la trésorerie. L'affirmation de la fonction financière du siège permet également de mieux comprendre les établissements afin d'en maîtriser le fonctionnement. Il met en place des « revues de gestion » entre le siège et les directeurs :

« Je m'aperçois que l'ancien DG se déplaçait seul dans les établissements, que ni le DRH, ni le responsable des finances n'allaient jamais dans un établissement. On convoquait les gens au siège et en fait, on ne connaissait pas vraiment les établissements, on jugeait des investissements mais on n'allait pas sur place. Donc j'ai instauré ce que j'ai appelé la revue de gestion, chose que je connaissais chez Candia où les parisiens faisaient la revue de gestion des coopératives... L'état-major de Paris descendait. Tous les gens qui étaient au comité de direction participaient. Et donc là je me dis, je vais faire pareil. Pendant six mois, tous les lundis après-midi, on s'est payé tous les établissements, j'emmenais le DRH et le responsable financier, c'étaient les deux bras droits. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Tous les lundis, la DG passe en revue la situation d'un établissement en se déplaçant, sorte de management de proximité destiné à faire sortir le siège de son isolement et à l'imposer comme véritable organe de décision. La direction financière est la première direction fonctionnelle, avec la direction des ressources humaines à s'imposer au siège. La généralisation de cet outillage nécessite un renforcement des services financiers du siège et d'une manière globale de la DG. L'installation d'une nouvelle direction des affaires financières prend forme avec l'embauche d'une nouvelle personne, jeune diplômée. L'ancien président raconte ainsi la première visite de cette jeune directrice financière dont la compétence permet de s'imposer immédiatement face aux directeurs d'établissement pourtant parfois « macho ». Sa connaissance précise et sa compréhension de tous les budgets des établissements légitime la fonction technicienne du siège qui rompt avec l'amateurisme du responsable précédent.

« On l'a embauchée pour prendre la DAF, la direction administratrice et financière. On avait déjà mis un peu de côté son prédécesseur, parce que c'était infernal. Il est rentré là, il était petit aide-comptable ou presque, sans trop de formation. Bon, on en avait besoin quand même. Et par-dessus le marché il y a eu cette fille qui nous est tombée du ciel comme ça, elle voulait s'intéresser au social [...]. Quand elle est arrivée elle devait avoir 26 ans. Elle est arrivée avec nos directeurs qui sont assez machos. Les réflexions du directeur X ne sont pas toujours très intelligentes et il n'est pas le seul. Il entraîne bien les autres. Bon. Au mois de septembre les budgets. Elle est arrivée le 1^{er} juillet. Donc le directeur général, la DAF et le DRH vont dans les établissements. Ils font tous les établissements pour mettre au point ce qui va dans votre budget et ce qui ne va pas. Ils en ont pour 8 à 15 jours. La petite est arrivée dans les établissements, les mecs la voyaient pour la première fois. Elle connaissait mieux les budgets que les directeurs. Ce n'était pas un budget, c'étaient 30 ou 40 budgets. C'était terminé, elle a immédiatement mis tout le monde dans sa poche. » [président M, de 1981 à 2001]

Les compétences techniques en matière financière sont unanimement reconnues comme une aide précieuse par les directeurs d'établissement :

« La directrice financière avait plus un rôle sur l'aspect financier que sur l'aspect comptable. Donc au niveau des masses globales. Au niveau des budgets, moi j'ai eu des relations très très intéressantes avec elle. On a beaucoup échangé sur l'impact que pouvait avoir tel coût, telle décision qu'on prenait [...]. On avait beaucoup de relation avec elle au niveau des projets, dans les montages financiers par exemple. Pas tellement dans la gestion. Embaucher dans tel ou tel domaine, ce n'est pas son truc. Si elle nous avait dit « faut pas faire ça », je lui aurais dit : « écoutez, chacun son métier ». » [M. Lu., directeur d'établissement puis de directeur général adjoint de territoire]

« C'est quand même quelqu'un qui était douée sur le plan du montage financier. Elle aidait beaucoup à raisonner sur les amortissements, sur les emprunts, sur le niveau d'emprunt, sur les taux d'emprunt. C'est elle qui allait [à la banque]. Quand quelqu'un sait faire, je ne vois pas pourquoi on irait à deux. » [M. Lu., directeur d'établissement puis de directeur général adjoint de territoire]

La montée en compétence du siège permet d'asseoir les règles de contrôle sur les établissements en accord avec les directeurs.

2.1.2.2.2. Le renforcement de la prégnance du siège

Cette technicisation du siège permet de délimiter la répartition des espaces discrétionnaires entre la DG et les directeurs d'établissements comme le souligne cette ancienne directrice d'établissement.

« D'abord je voudrais faire un préalable. Je n'aurai jamais pris un poste de direction si je n'avais pas eu l'appui d'un siège très structuré. Il y a une DAF, il y a un DRH, un directeur général et des services techniques. Le directeur général disait : « un directeur mène la politique de son établissement, ce n'est pas un comptable ». C'était très différent

de mon prédécesseur qui faisait tout [...]. Une DAF c'est vachement important, parce que quand même, c'est avec elle que je discutais de mes choix budgétaires. » [M. V., ancienne directrice d'établissement]

La centralisation de la fonction financière est également un moyen de poursuivre la stratégie de développement du nombre de service et des établissements au nom de la détresse parentale. En effet, cette centralisation constitue un moyen de réfléchir aux possibilités de mutualisation ou d'économies d'échelle. Le contrôle budgétaire et les procédures de *reporting* mises en place placent ainsi le siège dans une position centrale de tarificateur interne permettant de déployer la stratégie malgré des financeurs plus réticents à créer de nouvelles places. La politique de l'association incite aux regroupements et aux mutualisations avec les autres structures, scrutant les comptes de chaque établissement pour décrypter les dysfonctionnements et orienter la politique de redéploiement.

« C'était avant tout un contrôle budgétaire [...]. Il y a toute la procédure budgétaire, tout l'accompagnement pour la définition des besoins. Essayer de faire des économies d'échelle au niveau global de l'association sur les coûts des transports, [sur les] téléphones, etc. Effectivement, ça a été difficile car chaque fois les directeurs avaient l'impression qu'on leur coupait un doigt, deux doigts, trois doigts et un bras, qu'ils perdaient en responsabilité. Au contraire, ils gagnaient en responsabilité. » [M. Gu., vice-président, 1995-2014]

L'instrumentalisation de gestion permet de développer cette notion d'efficacité d'autant plus dans les établissements type CAT-ESAT dont la rentabilité apporte des marges de manœuvre financière.

« On a trouvé un directeur qui a des compétences pour gérer cette structure et qui continue à le faire très bien, à la développer [...], mais aujourd'hui c'est une entreprise rentable, on a un résultat net de l'ordre de 10 %. C'est le principe de l'entreprise, donc il faut investir et réinvestir et dégager du cash-flow, il n'y a pas de secret [sourire]. » [M. Gu., vice président, 1995-2014]

Cette nouvelle logique financière de l'association constitue un changement qui introduit une culture de l'efficacité absente dans les périodes précédentes. Cette culture de l'efficacité est concomitante de la professionnalisation du management associatif. Cependant, elle ne correspond pas à une managérialisation qui dénaturerait le projet associatif puisque cette logique d'efficacité permet de poursuivre la création d'établissements.

« [C'est] un problème de culture [...]. Ce qui était plus difficilement acceptable commence à rentrer dans les mœurs. Ça va être : ne pas dépenser plus, mais apprendre à dépenser mieux parce que de toute façon on n'aura pas plus. Maintenant le discours se pose en termes de gestion, d'organisation. Même dans les établissements, on dit : « vous pouvez, peut-être faire mieux, changer. » Toutes ces démarches qualité vont directement influencer sur l'organisation. Une bonne qualité, c'est pas comme on entend tous les jours à la radio : « plus de monde dans l'éducation nationale », « plus de monde dans les hôpitaux ». C'est : utilisons les personnes, mais de façon efficace. » [M. Gu., vice-président, 1995-2014]

De plus, la professionnalisation du management ne réduit pas l'association à une entreprise. En effet, la nature même de l'activité d'accompagnement ne permet pas d'appliquer tel quel les principes de contrôle de gestion mais ces derniers demandent à être adaptés, même si cette adaptation est encore balbutiante.

« Dans l'entreprise il y a un but économique, il y a une production matérielle, il faut qu'on sorte le meilleur produit, c'est plus facile à mesurer. Ici on a une mission humaine. [C'est] difficile de définir les critères [pour] mesurer une mission humaine parce que toutes les personnes accompagnées sont différentes, donc les critères n'existent pas. Dans

une entreprise, vous pouvez mesurer la qualité, vous avez des critères sur lesquels vous pouvez travailler. Là on peut effectivement travailler sur l'absentéisme mais allez mettre des critères de mesure du projet individualisé de chaque personne. Bon, les gens ont intégré le facteur économique, mais avec le côté un peu culpabilisant : « oui on respecte le facteur économique mais on n'a pas les moyens d'accompagner les gens, si les familles ralentissent on dira que c'est parce que la direction ne donne pas les moyens ». » [M. Gu., vice président, 1995-2014]

Le développement du siège correspond à la mise en œuvre d'une logique d'efficacité encouragée par les pouvoirs publics. Les directions financières des grandes associations deviennent les interlocuteurs privilégiés des services des ARS. En effet, seule la DAF accompagne le directeur général aux réunions de négociations budgétaires avec les autorités de financement alors que ces négociations étaient autrefois la prérogative exclusive des directeurs d'établissement.

« C'est elle qui négociait avec la DASS et avec le Conseil général. Elle négociait les budgets. Même maintenant elle y va toute seule. Normalement, les directeurs accompagnent, mais ils ne vont plus à tous les trucs. Vous vous rendez compte, 43 ou 44 budgets... Si la DASS doit se faire les 44 ! C'est elle qui donne les instructions [...]. On a renforcé le pôle financier. » [président M, de 1981 à 2001]

Les orientations politiques et le développement de l'offre de services passent ainsi par la maîtrise technique des dimensions économique et consacrent la DG associative comme le principal interlocuteur des autorités de financement.

2.1.3. La structuration de l'association en secteur géographique

Le renforcement du siège salarié voit la montée d'un modèle de gouvernance managérialisée promu simultanément par les pouvoirs publics et les membres de la DG. En termes de croissance, l'association passe de 1591 places en 1994 à 2264 places en 2004, soit la création de 655 places en 10 ans correspondant à une augmentation de 41 %. Compte-tenu de cette croissance, l'association entame une réflexion sur le mode de gouvernance et un management du dispositif salarié. Trois arguments sont invoqués et posent le problème l'organisation actuelle de l'association. Le premier argument est la complexité induite par la gestion des établissements très nombreux.

« On commençait à avoir un truc. Moi, j'avais appris par des cours de management chez IBM qu'une équipe ne pouvait pas dépasser 20 personnes. Là c'était 12. Et on avait déjà créé des regroupements de plusieurs établissements pour réduire le nombre de directeurs aux réunions. On était à 18, 19, 20. Et dans les projections qu'on faisait, on allait à 30. Ce n'était plus jouable. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Le deuxième argument est que la distance générée par le nombre d'établissements limite l'implication dans les dossiers.

« Plusieurs choses ont présidé à cette organisation, les territoires n'en sont qu'une conséquence. L'élément primordial, c'est le développement de l'association. Nous avions jusqu'en 2005 un directeur général qui avait en tête 26 directeurs. Avec ce type d'organisation, il ne pouvait pas être générateur de projets, générateur d'innovation, de stratégie. Le quotidien lui prenait 120 % de son temps. Donc on a dit : « on ne peut plus vivre avec ce type d'organisation ». » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

« Je constatais que j'avais pris de la distance. Plus cela allait, plus j'avais créé d'établissements, plus j'étais distant des établissements. Alors plus on est distant, plus on devient inhumain. Enfin, cela ne devient pas humain. Cela devient : je gère avec des

concepts, je ne gère plus avec les connaissances des gens. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

Enfin, troisièmement, il se pose la question de la succession de Monsieur T. et de la difficulté pour un directeur général ne connaissant pas les particularités des établissements de s'approprier et de manager l'ensemble des établissements.

« Pour gérer les 40 établissements et tout le boulot que cela faisait, il aurait fallu deux ou trois directeurs généraux. Il ne pouvait pas tout seul. Moi, je pouvais m'économiser du boulot parce qu'ayant créé les établissements, je les connaissais. Les dossiers, je les avais en mémoire car je les avais créés, je savais ce que j'avais écrit dedans. Le nouveau DG, non. Il fallait pérenniser une direction générale avec un directeur général qui ne serait plus dans la même optique. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

De plus, la volonté des dirigeants de l'association est de ne pas casser le travail de centralisation effectué depuis les années 1970 et également de préserver la spécificité parentale en gardant un management proche des problèmes concrets des parents. Pour Monsieur T., l'augmentation de la taille de l'association est synonyme d'éloignement des préoccupations des parents. En effet, la connaissance locale des problèmes d'admission des enfants est primordiale pour satisfaire les parents :

« Je voulais que localement, il y ait une personne qui ait le souci du petit Dupont, comme moi. [Le petit Dupont] va sortir de l'IME, il n'a pas de place, qu'est ce que je fais ? Quand j'étais DG, c'était mon souci à moi. Tous les mardis, je voyais Mme X, responsable de la vie associative. On faisait la liste. Et l'administrateur en charge de cette question disait : « qu'est-ce qui se passe ? Quelles sont les emmerdes ? Le petit Dupont, il va sortir ? Où on le met ? » Et bien souvent je prenais mon téléphone : « tu le prends, c'est comme ça » « Monsieur, je ne veux pas... » « Tu te démerdes et c'est un ordre ». » [M. T., directeur général de 1994-2006]

L'enjeu de la réorganisation est donc de résoudre le problème managérial que pose la croissance de l'association en préservant des établissements au plus proche des besoins des familles.

2.1.3.1. Le rôle des procédures d'agrément de siège et de contractualisation

Cette réflexion sur l'organisation générale de l'association s'inscrit dans un contexte institutionnel particulier. D'une part, l'association est conviée par les pouvoirs publics à faire agréer son siège par les tutelles. L'agrément du siège est une procédure dont les bases sont posées par le décret budgétaire et comptable du 22 octobre 2003 mettant en œuvre la loi 2002 sur ses dimensions économiques. Il impose notamment à tous les sièges d'associations existants, dans un délai de cinq années, de solliciter une autorisation des pouvoirs publics (ARS ou le Conseil général selon la répartition des ressources) afin de pouvoir prélever un pourcentage de ressources publiques sur les budgets alloués aux établissements.

Il n'y a donc pas une masse financière dédiée mais plutôt une possibilité de prélever sur les sommes allouées et d'organiser différemment le management des structures dans le cadre associatif par le biais d'un siège.

Les objectifs d'une telle procédure, suite à un rapport Morange⁵¹⁶, sont d'une part de clairement distinguer ce qui relève de l'action bénévole et militante qui, sans la remettre en cause, ne peut plus de fait être financé par des deniers publics comme cela existait par le passé mais également de favoriser les synergies et une rationalisation des dispositifs salariés des

⁵¹⁶ Pierre Morange, *La Gouvernance et le financement des structures associatives*, Rapport de l'Assemblée nationale, Paris, 2008, p. 191.

associations. En effet, de nombreuses associations se sont développées par la consolidation au niveau global d'établissements pensés pour eux-mêmes, de façon autonomisée.

Le siège constitue ainsi un levier de transformation pour les pouvoirs publics de la « dirigeance⁵¹⁷ » des associations et d'accélération de tendances déjà anciennes dans la rénovation des politiques publiques du secteur du handicap. L'Adapei du Rhône engage cette réflexion afin de rénover son agrément de siège. Elle en profite, au-delà de la contrainte légale, pour favoriser une véritable réflexion sur la DG et ses relations avec les dirigeants bénévoles et pour repenser la structuration divisionnelle.

En parallèle de cette lourde démarche institutionnelle, s'engage la rénovation de la contractualisation budgétaire avec les deux principaux financeurs (DDASS devenue ARS et Conseil général). Il existait bien sûr depuis les années 1980 une contractualisation pluriannuelle avec le Conseil général pour les établissements qui en relevaient. Mais cette démarche ne ressemble en rien à la précédente dans la mesure où celle-ci concerne maintenant les deux financeurs et où la portée de la contractualisation (dite C-POM⁵¹⁸) est massive. Il n'y a plus qu'une seule démarche budgétaire au niveau associatif et non plus une démarche budgétaire au niveau de chaque établissement.

Les budgets sont consolidés au niveau associatif, la DG conjointement avec la direction financière négocient ces budgets devenant ainsi de véritables tarificateurs internes. Ce point est structurant pour apprécier le renforcement du pouvoir de la DG auprès des directions d'établissements puisque cette dernière devient l'espace de réflexion et de répartition des ressources publiques en interne.

L'agrément et la contractualisation sont donc saisis tous deux par le siège et la DG comme des leviers pour renforcer son pouvoir au sein de l'association. Ces deux démarches sont pilotées par la DG et aboutissent à la pérennisation de son statut mais implique également de réformer l'organisation générale de l'association.

2.1.3.2. Les solutions de réformes proposées

La volonté qui préside aux réformes organisationnelles est de préserver la logique parentale qui peut être mise à mal par la taille de l'association et par la centralisation. Plusieurs solutions sont donc examinées.

La première de ces solutions consiste à diviser le département en territoires et à créer des associations parentales locales appelées APEI⁵¹⁹, comme il en existe dans certains départements. Il s'agit alors que chacune des associations soit autonome avec une DG et administrative qui lui est propre. Cependant la grande difficulté de ce type d'organisation est la coordination politique entre toutes les associations.

« Tu ne peux pas faire autrement. On s'éloignait du parental. Donc j'avais eu une idée : on casse l'association et on crée cinq associations locales. Avec des directeurs généraux

⁵¹⁷ Jean-Pierre Hardy, "Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur social et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers", *IASS la Revue*, 2006, N° 50, pp. 7-12.

⁵¹⁸ C-POM : Contrat Pluri-annuel d'Objectifs et de Moyens. Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) est, en droit français, le contrat par lequel un organisme gestionnaire d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux s'engage auprès d'une autorité de tarification sur une période pluriannuelle pour, en fonction des objectifs d'activité poursuivis par ses établissements, bénéficier d'allocations budgétaires correspondantes. Le régime juridique du C-POM est défini à l'article L. 313-11 du Code de l'Action sociales et des familles. La conclusion d'un C-POM n'est en aucun cas obligatoire et ne peut concerner que quelques établissements ou service d'une même association.

⁵¹⁹ APEI : Association de Parents et Amis de Personnes handicapées mentales.

pour chacune, et on fait un comité de pays qui regroupe tout cela. Les difficultés que connaissent ces associations m'ont fait changer d'avis. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

« On a réfléchi à différents types d'organisation décentralisée. La mise en place de micro-associations se pratique dans certains départements, l'Adapei serait pratiquement devenue une holding. Mais on s'est aperçu qu'en créant des APEI, on perd complètement l'essentiel de ce qui fait le projet associatif. Ces petites APEI sont dotées de leurs propres instances, de leur propre CA. Donc ce sont des entités qui deviennent de plus en plus autonomes et finalement l'association départementale c'est le pompier de service quand il y a un problème. Le risque c'est de ne plus maîtriser la gestion globale de l'accompagnement sur un département. Et puis il faut trouver des administrateurs pour chaque association. Donc on a écarté. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Cette solution est donc écartée car la taille de l'association et son positionnement de leader sur le département lui permettent d'avoir des marges de manœuvre financière et des possibilités de lobbying auprès des élus ou de l'administration. Détruire le modèle de la grande association-gestionnaire serait contre-productif dans une période où il est plébiscité par les pouvoirs publics.

« Quelque part, on perdait cette unité financière, cette unité de pensée et [cette unité] de gestion du personnel. Donc on a opté pour autre chose. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

La deuxième solution envisagée consiste à créer des filières organisées selon une logique de métier qui consistait à nommer un directeur général adjoint pour chaque grand type d'établissements : les établissements pour adultes d'accompagnement par le travail, les établissements d'hébergement, les établissements pour enfants, les établissements médicalisés...

« Il y avait une deuxième approche qui était par filière : filière enfant, filière soins, etc. Le risque de la filière, c'est qu'on recentre le pouvoir au niveau d'un siège au lieu de décentraliser. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

« Mais avec la filière on ne résolvait pas notre problème. À l'époque on était aussi confrontés à des frais de déplacement. La tutelle nous mettait la pression parce qu'on accueillait à Charly des enfants qui habitaient Vaulx-en-Velin [...]. On s'est dit [qu'] on ne résoudre[it] pas ça avec une politique de filière. Étant donnée la dispersion des établissements, les directeurs de filière [auraient] passé leur temps en voiture et [ils auraient été] incapables de coordonner les accompagnements alors que c'est primordial pour les parents. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Cette organisation est également écartée car, si elle permet de garder l'unité de l'association, elle participerait à marginaliser la prise en compte des parcours d'accompagnement qui se trouvent être une forte préoccupation des parents au profit d'une logique professionnelle.

La troisième proposition examinée puis mise en œuvre est une organisation par territoires. Elle reprend la logique de l'éclatement en associations locales mais en préservant une centralisation autour d'une DG et d'un bureau centralisés. Cette réforme est adoptée car elle permet de satisfaire au modèle de la grande association-gestionnaire en organisant le management au proche des préoccupations des parents.

« On a créé des directeurs généraux adjoints sur des sections. C'est comme s'ils étaient des APEI, mais sans les comptes financiers autonomes. D'où le terme directeur général adjoint. Les directeurs généraux eux étaient sur le terrain. Ils s'occupent du petit Dupont. » [M. T., directeur général de 1994-2006]

En 2004, le directeur général manageait une vingtaine de directeurs d'établissements et trois directeurs fonctionnels. Le choix de l'association se porte sur une organisation basée sur cinq secteurs géographiques qui ont pour objectifs de :

- garder l'unicité de l'association ;
- découper le management en délégation par grands secteurs géographiques ;
- déconcentrer au niveau du secteur qui a ou devra avoir la vision globale de la prise en charge et de l'accompagnement ;
- décentraliser les fonctions de management de proximité assumées jusqu'ici par la DG ;
- instaurer une organisation administrative décentralisée en lien avec ces directions générales de territoire ;
- laisser au siège la mission générale de contrôle financier et des missions de négociation avec les tutelles.

2.1.3.3. La mise en œuvre de la réforme géographique

Pour ce faire l'association créait un nouvel échelon dans la ligne hiérarchique directement rattaché à la DG mais jouissant d'une autonomie relative sur son territoire. Chaque secteur est animé par un DGASG (Directeur Général Adjoint de Secteur Géographique), gardant la direction d'au moins un établissement. Chaque DGASG a sous son autorité un « *cadre responsable administratif* » de secteur, pour animer, conseiller et coordonner les organisations administratives des établissements. Ce cadre remplit également une responsabilité directe sur un ou plusieurs établissements (paie, comptabilité).

« On cherchait avant tout à avoir une politique de proximité, alors que la filière n'allait pas gérer la continuité de l'accompagnement de zéro à 60 ans. C'est pour ça qu'on a opté pour une organisation en secteurs. On a défini un certain nombre de secteurs, on a fait en sorte que ces secteurs aient un pôle d'établissements qui permettent un parcours, l'évolution du projet de la personne dans le temps, tout en gardant des champs transversaux qui sont des genres de filières. On est entré dans un faux matriciel. Le matriciel, bon c'est la gestion par filière avec des établissements qui mettent en musique les partitions que définissent les responsables de filières ou les responsables de département dans d'autres domaines. On a opté pour cette organisation qui permettait de décentraliser une partie des responsabilités gestionnaires du directeur général sur des responsables, des directeurs généraux adjoint de secteur ou des responsables de territoires. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Comme l'évoque le vice-président, l'idée de gérer à proximité s'articule également avec un des principes de management de la nouvelle DG : « *mettre les mains dans le cambouis* ». Pour que les nouveaux DGA gardent un pied sur le terrain (c'est un des objectifs) et ne soient pas déconnectés des réalités opérationnelles, le montage consiste à les faire financer pour moitié de leur temps par une direction d'établissement ou de complexe dont ils occupent la direction opérationnelle.

Cette nouvelle organisation apporte une modification de taille à la structuration divisionnelle existante puisque qu'elle introduit le principe d'une organisation matricielle au sein de laquelle les responsabilités sont partagées à la fois dans une logique territoriale (les cinq directeurs de territoire) et dans une logique de filière : ces référents, moins affublés des attributs formels du pouvoir ou de l'autorité hiérarchique, sont positionnés sur les grands axes de travail du C-POM organisé lui-même selon des thématiques transversales. Les directeurs de territoire occupent ainsi également une responsabilité d'animation fonctionnelle des objectifs structurants du plan de développement de l'association :

« Le deuxième cas de figure c'est une création d'établissement. Là c'est le directeur de territoire qui sera chef de projet jusqu'à l'ouverture ou jusqu'à l'embauche d'un directeur. Donc ici, le directeur a de réelles responsabilités. Donc le directeur de

territoire, il a un curseur à minima. Il est au courant de tout ce qui se passe. Si le directeur a des difficultés, ou s'il est jeune et qu'il n'a pas l'habitude des dossiers CROSMS, il l'aidera. Moi je les valide et je les soutiens. Par exemple en CROSMS, je ne parle pas. C'est le directeur qui présente son projet. Je valide tout, mais le chef de projet est un vrai chef de projet, ce n'est pas simplement du pipeau. » [M. Te., directeur général 2006 – 2014]

Une des préoccupations majeures autour de la création des postes de directeurs de territoire est qu'il soit ancré dans leurs secteurs géographiques et au plus proche des établissements dont ils ont la responsabilité.

« On était bien obligé de localiser les responsables de filières à un endroit donné. On ne les aurait pas implantées plutôt dans l'IME de Lyon ou plutôt dans l'IME de Thizy. C'est tout un ensemble de fonctions qui se seraient retrouvées au siège avec tous les risques que ça comporte. Il y en a, dès qu'ils sont au siège, ils font en sorte de pas en sortir. Donc on a dit : on prend des directeurs de territoires qui sont sur le terrain, qui sont au contact, qui gèrent l'ensemble des missions de direction générale sur le terrain. Ils s'occupent du parcours des personnes, ils s'occupent de tout. Il y avait une logique de proximité qui s'imposait, qui était nécessaire depuis longtemps. Alors [de là à] dire que l'organisation a résolu tous les problèmes de proximité... Il y a des parents qui habitent à Saint-Cyr-au-Mont-D'or mais qui veulent absolument, pour des raisons qui m'échappent mais qui sont certainement très valables, que leur enfant soit pris en charge à Thizy. Donc ça a ses limites. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Si l'ancrage sur le terrain est primordial pour être à l'écoute des préoccupations des parents des établissements, il doit permettre aussi d'être le plus réactif possible quant aux demandes de tutelles et ainsi préserver la réputation de gestionnaire efficace auprès du financeur.

« L'ARS va nous dire : « il faut absolument que vous preniez telle personne handicapée ». Comme il n'y a qu'un seul établissement qui peut l'accueillir, même s'il habite le 8^{ème}, on est obligé de l'accueillir dans le 9^{ème}. Ça a ses limites, mais ça permet quand même de gérer sur place toute une politique relationnelle, de contact avec les familles, ce qui est plutôt difficile avec des filières au siège. On peut réunir les gens au siège, mais là c'est une politique de proximité, dans l'accueil et dans la relation. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Cependant, si la philosophie de cette réforme perdure, elle est ajustée en 2009. En effet, la volonté d'ancrer les DGAT sur le terrain en leur laissant la responsabilité et en les recrutant parmi des directeurs en place pose des problèmes dans le positionnement de certains d'entre-eux.

« Certains directeurs sont restés dans une logique de directeur d'établissement et d'autres sont restés dans une logique de DGAT, parce qu'ils ne s'occupaient plus de leur établissement. C'est ce qui nous a amené à la phase 2 de la réorganisation : il ne faut plus qu'un directeur de territoire ait de responsabilité directe d'établissement, [il faut] qu'il puisse se consacrer uniquement à la fonction de directeur de territoire. » [M. Gu., vice-président en charge des questions de gestion]

Finalement, le nombre de territoires est réduit de cinq à trois et les postes de directeurs généraux adjoints sont déchargés de toute direction d'établissement afin d'éclaircir les responsabilités.

Conclusion de la section 2.1

Entre 1994 et 2008, la structuration organisationnelle de l'association sera-t-elle passée d'un « management en râteau » très centralisé et favorisant l'hyper pouvoir de parents-patrons (un DG pour une vingtaine d'établissements, un bureau de bénévoles très actif) à une organisation

divisionnelle centralisée autour d'un siège professionnalisé et structurée selon une logique territoire (2003) puis enfin, à l'amorce d'une organisation matricielle (2008) au sein de laquelle les dirigeants salariés de la DG occupent une large place dans la maîtrise des processus décisionnels clefs.

2.2. La gouvernance managériale de l'OVE

Dans les années 1980, l'OVE se détache définitivement d'une part du concept de « projet pédagogique total » de ses débuts et d'autre part de l'Éducation nationale. En effet, l'OVE se désenclave du giron de l'Éducation nationale en s'orientant vers une stratégie de reconversion de ses établissements dans un contexte concurrentiel et économique de plus en plus contraignant.

Au début des années 1990, l'OVE poursuit ce processus de découplage de l'Éducation nationale ; ce qui la conduit à autonomiser son siège et sa structure organisationnelle des instances du rectorat. L'association déploie alors une stratégie intensive d'expansion : elle passe de 19 établissements à 34 en 2006 pour atteindre 63 établissements en 2014.

Dans un premier temps, nous décrivons les processus de rééquilibrage des pouvoirs entre le siège et les instances bénévoles de l'association (**section 2.2.1**). Dans un deuxième temps, nous nous focaliserons sur le processus de professionnalisation du management au travers de la spécialisation des instances du siège et le déploiement de procédures et d'outils de gestion (**section 2.2.2**). Enfin, dans un dernier temps, nous montrerons que le contrôle des directeurs et la réforme de la structure organisationnelle de l'association en « dispositifs » permettent le déploiement de la stratégie d'expansion de l'association (**section 2.2.3**).

2.2.1. Les rééquilibrages des pouvoirs

Dans les années 1990, ce processus de formalisation et de rééquilibrage des pouvoirs entre la DG et la présidence de l'OVE, qui fait suite à l'éviction de deux présidents successifs, permet d'engager une réflexion globale sur le rôle et le fonctionnement des instances de direction de l'association qui la conduit à se départir de l'emprise de l'Éducation nationale au sein des instances.

Nous décrivons, dans un premier temps, le processus de rééquilibrage des rapports de force entre la DG et le bureau de l'association (**section 2.2.1.1**). Dans un deuxième temps, nous décrivons les formes de contre-pouvoir mises en place pour contenir le pouvoir de la DG (**section 2.2.1.2**). Nous montrerons, dans un troisième temps, que ce rééquilibrage est la conséquence de changements dans les profils des dirigeants salariés et bénévoles de l'association (**section 2.2.1.3**).

2.2.1.1. Le jeu des instances bénévoles et de la DG dans l'élimination des cadres de l'Éducation nationale

Au début des années 1990, le siège concentre l'ensemble des pouvoirs et ceci d'autant plus qu'une part non négligeable des administrateurs sont d'anciens salariés de l'association. Finalement comme à l'Adapei, un petit groupe d'acteurs concentre le pouvoir et porte les valeurs de l'association. Cependant contrairement à l'Adapei, le centre de gravité de l'association ne se focalise pas autour d'un petit groupe d'administrateurs mais se concentre à la DG de l'Œuvre appuyée par des bénévoles anciens salariés.

« Dans la conduite d'une structure collective, que ce soit une entreprise commerciale, que ce soit une entreprise industrielle, une association, que ce soit un club, il peut y avoir à moment ou à autre des abus de pouvoir. C'est légitime. Les enjeux de pouvoir dans la version historique ancienne de l'OVE, ils étaient entre le président et les directions générales. Et le pouvoir, il était à la direction générale. C'est clair, ce sont eux qui détenaient le pouvoir. » [M. Pa., trésorier, expert-comptable]

La problématique principale de cette période consiste en un rééquilibrage des pouvoirs entre les instances qui conduit, comme à l'Adapei, à formaliser leur fonctionnement.

Dans un premier moment, nous décrivons les différentes crises qui participent à déclencher une réflexion sur l'équilibre des instances (**section 2.2.1.1.1**). Dans un second moment, nous présenterons les premières formalisations qui redéfinissent les rôles et les fonctions des instances dirigeantes (**section 2.2.1.1.2**).

2.2.1.1.1. Les crises émancipatrices

Dans les années 1990 s'ouvre sur une crise où successivement deux présidents de l'Œuvre sont 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.

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 aborder les questions administratives qui sont la chasse gardée de la DG alors que les administrateurs anciens salariés et professionnels de terrain, cherchent à orienter les débats sur des questions théoriques 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 connaissent 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. Il a une licence ou une maîtrise d'histoire-géo ou quelque chose comme cela, par le biais des promotions il est arrivé à ce métier-là, il sait peut-être très bien gérer des postes sur le plan numérique. Mais donner leur pot idéologique à une masse d'enseignants, il ne sait pas faire. Ce n'est pas son affaire. » [M. A., administrateur et secrétaire général d'OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

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 et hiérarchique 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 W. de 1994-1995, inspecteur d'académie honoraire, président de l'œuvre]

En plus de ce différend entre la présidence et la DG, le président W. reproche à l'association de fonctionner grâce à des réseaux informels entre directeurs et administrateurs. Ces réseaux informels de circulation d'informations reposent sur la culture commune d'instituteurs spécialisés et participe à la marginalisation de la fonction présidentielle. Ces réseaux sont le reflet des différences cognitives entre le rectorat et l'association. La crise la plus violente est celle de 1995 où le président W. n'est pas reconduit lors de l'AG après qu'un certain nombre d'administrateurs a milité en cachette auprès des adhérents pour sa non-reconduction. Il est reproché au président W. 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

De plus le président W. se sentant dépossédé de son rôle et face à une DG omniprésente, il cherche 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

L'explication du conflit est naturalisée, les salariés de la DG craignent les réactions despotiques du président W., qu'ils associent à la toute-puissance de son statut d'inspecteur et qui, de leur point de vue, n'a pas lieu d'être dans une association de droit privé :

« À la Sauvegarde [une association historique du secteur], il y a eu des conflits mais bon, [c'était] naturel. Je n'ai jamais été à un conseil d'administration avec la peur au ventre. Tout était réglé, avec de l'angoisse parce qu'il y a eu des dossiers difficiles, mais sans problème. Alors qu'à l'OVE, sous le président W., on était terrorisé. Moi je m'en suis pris plein la figure, une fois j'ai osé dire une phrase il m'a envoyé balader avec un mépris inimaginable. » [M. Da., responsable des ressources humaines]

Pour certains administrateurs, anciens instituteurs ou anciens directeurs d'établissement l'éviction de ce 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. » [M. A., administrateur et secrétaire général d'OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

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 mais est un parent d'enfant sourd ayant fait sa carrière professionnelle dans le secteur privé lucratif.

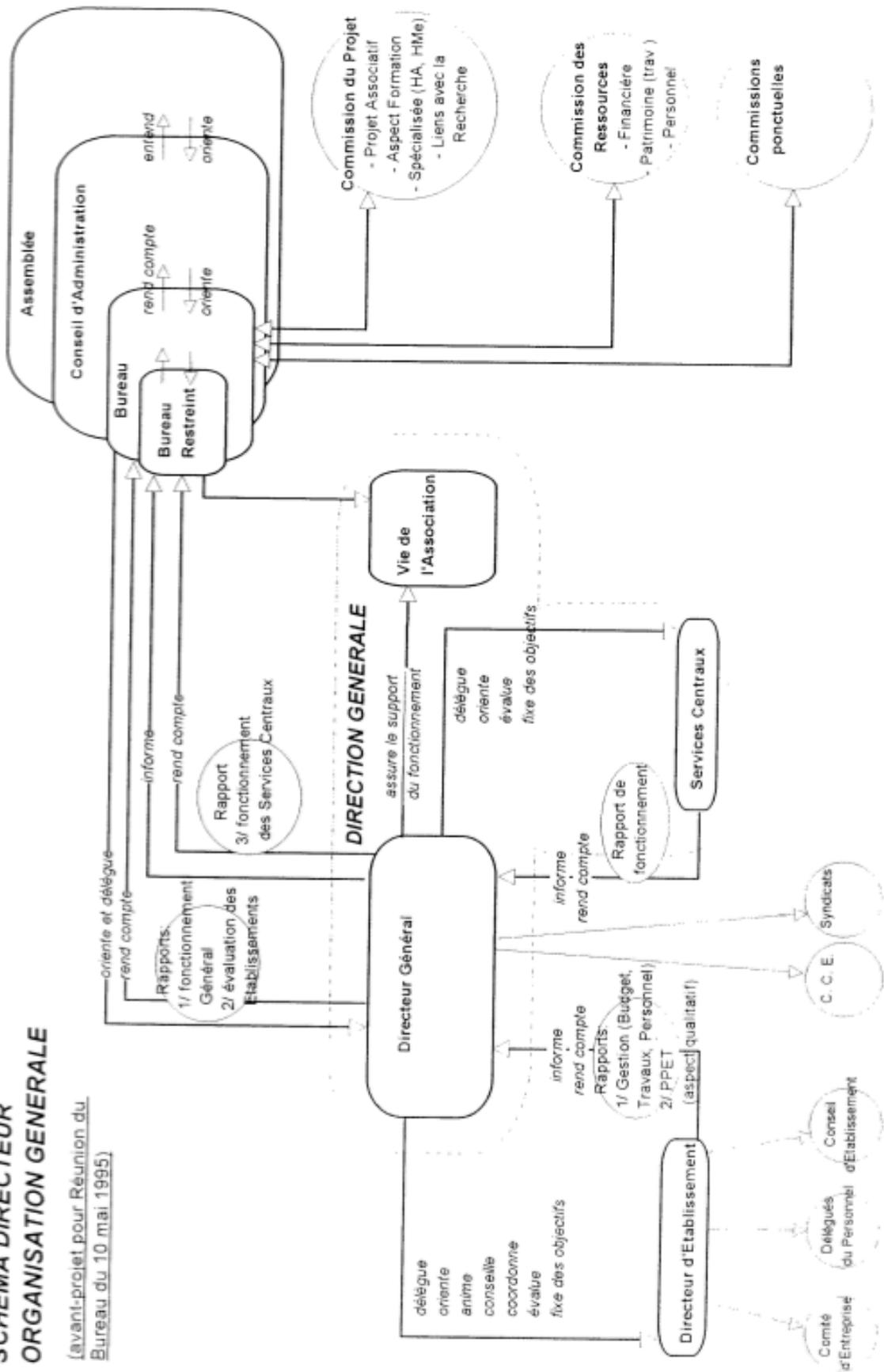
2.2.1.1.2. La formalisation des instances et des organigrammes

À la suite de ces crises, la répartition des pouvoirs entre la DG est progressivement rééquilibrée et formalisée notamment grâce au président Mi., premier président de l'Œuvre non-issu de l'Éducation nationale.

Dès sa nomination au poste de directeur général, Monsieur B., avec l'aval du président Mi., engage un long travail de formalisation des instances de direction de l'Œuvre dont on trouve les traces dans les archives notamment grâce à la formalisation de différents organigrammes du 10 mai 1995, censés délimiter l'espace discrétionnaire de chaque instance :

OVE SCHEMA DIRECTEUR ORGANISATION GENERALE

(avant-projet pour Réunion du
Bureau du 10 mai 1995)



Les tâches sont ainsi 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

Le rôle du président est alors avant tout un rôle d'animateur 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

La DG, quant à elle, occupe la 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

La nouvelle présidence acte une séparation entre qui concerne la structure organisationnelle de l'association relevant exclusivement de la DG et l'élaboration de la stratégie associative qui incombe aux instances bénévoles en lien avec le siège.

2.2.1.2. Le bureau restreint et les commissions : des contre-pouvoirs de la DG

La période post-1995 ne modifie pas directement la configuration des relations de pouvoir entre la présidence et la DG de l'association mais 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 notamment 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 Mi., 1995-2001, cadre supérieur parent d'enfants sourds]

« Par contre moi, j'assume la présidence. 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. »
[M. Ch., président de 2002-2012, cadre supérieur dans l'industrie chimique, parent]

Cette 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).

2.2.1.2.1. Les commissions comme lieux d'échanges cognitifs

La consolidation d'une alliance renouvelée entre les instances bénévoles et la DG passe dans un premier temps par l'affirmation du rôle des commissions, instaurées dès 1996 mais dont l'importance va croissante au fil des années 2000. Ces commissions ont pour objectif de travailler sur des thèmes concernant l'association. Elles sont le moyen formel de répondre à la critique concernant le manque de débats au sein des instances.

Chaque membre du bureau siège ainsi dans plusieurs commissions qui sont conçues comme des lieux de discussion et de débat portant sur l'adoption des grandes orientations idéologiques et stratégiques de l'association (on peut noter que le DG ou le DGA sont associés à toutes ces commissions). Les commissions remplissent ainsi deux fonctions principales, celle de proposer des pistes de réflexion (ce qui passe par la fluidification de la circulation de l'information au sein de l'association) et l'organisation des discussions devant aboutir à des propositions à soumettre au bureau.

« C'est un ancien inspecteur de l'Éducation nationale qui mène cette commission. Cette commission suit l'évolution des projets, la réflexion sur ce qu'est l'OVE, ce que fait l'OVE et où va l'OVE. Par exemple, c'est dans cette instance qu'est discutée la possibilité d'ouvrir un établissement pour des publics adultes, ce qui n'a jamais été la vocation initiale de l'OVE [...]. Ce groupe de travail a produit des propositions puis il y a eu des discussions. Après on écrit un véritable projet et à ce moment-là ce n'est plus à la commission de s'en préoccuper. Nous, on a lancé l'idée au niveau de l'OVE. » [M. Fra., administrateur, ancien salarié de l'OVE]

L'importance accrue du rôle des commissions au sein du bureau et de l'association peut se mesurer à la fréquence des interventions des membres des différentes commissions au sein des bureaux successifs. Entre la fin de l'année 1995 et la fin de l'année 2000, les interventions des commissions se répartissent comme suit⁵²⁰

⁵²⁰ Nous listons dans ce tableau les interventions « remarquables » des représentants des commissions au bureau. Nous écartons de ce comptage les interventions qui constatent que la commission n'a pas de commentaire à faire.

Tableau 18 - Liste récapitulative des restitutions en bureau des travaux des commissions entre 1995 et 2000

Réunion de bureau (restreint ou non)	Intervention des Commissions et organisation du travail des commissions par le bureau
13.12.1995	Formation
15.01.1996	Médico-éducative
12.03.1996	Financière, Travaux et patrimoines, Communications et relations extérieures, du personnel, Médico-Éducative
07.05.1996	Travaux et patrimoines, Communications et relations extérieures
14.10.1996	Financière
22.11.1996	Médico-Éducative, Communications et relations extérieures, Travaux et patrimoines
13.01.1997	Communications et relations extérieures, Médico-Éducative, Travaux et patrimoines
08.09.1997	Proposition par le bureau d'un programme de travail pour les commissions : Financière, Relations avec l'Éducation nationale, Médico-éducative, Établissements, des statuts, Communications et relations extérieures, des recrutements, des personnels
05.02.1998	Médico-éducative
08.03.1999	Financière
11.10.1999	Proposition par le bureau d'un programme de travail pour les commissions : Médico-éducative, financière, des personnels, Communication et relations extérieures, des Relations aux Familles, des établissements
10.01.2000	État du travail des commissions
10.04.2000	Médico-éducative, des présidents de CE
09.10.2000	Financière, Médico-éducative, relations aux familles, Travaux et patrimoines, Communications et relations extérieures, des personnes, des établissements, des relations à l'Éducation nationale, Formation
13.11.2000	Médico-éducative, Financière, Travaux et Patrimoines

À partir de 1998 et la prise de fonction de Monsieur B., le nouveau directeur général, le rythme d'intervention des commissions au sein du bureau est soutenu (environ tous les quatre mois). Par ailleurs, certaines commissions interviennent constamment comme les commissions « *médico-éducative* », « *financières* » et « *travaux et patrimoines* ».

À ce noyau viennent se greffer régulièrement d'autres commissions, comme la commission « *communication et relations extérieures* » ou la commission « *formation* ». Enfin, quelques commissions apparaissent et disparaissent ponctuellement par exemple les commissions « *relations à l'Éducation nationale* », « *relations avec les personnels* ».

Cette dernière catégorie n'est pas tant le signe des difficultés de certaines commissions à s'institutionnaliser au sein du bureau que le signe de son dynamisme. Dans l'optique d'alimenter la discussion au sein de l'association et de fournir des propositions, différentes commissions sont régulièrement créées pour traiter d'un problème précis et/ou conjoncturel. Le bureau est ainsi ouvert aux créations de commissions :

« On vient de créer une commission. Pour l'instant c'est une ébauche de commission. J'ai fait appel à mon expérience passée avec le directeur général des années 1970. À une époque, on s'est dit : « les services sont peu impliqués dans les établissements. Pourquoi ils ne le sont pas ? ». Donc on a fait un livret d'accueil dans les établissements, [et ce livret] est maintenant officiel. Mais il faudrait qu'on fasse aussi un livret de sortie, sur les bonnes pratiques [...]. Il y a un besoin d'accompagnement professionnel, et ce service pourrait faire une espèce de guichet aidant les personnes sortantes de nos établissements [...]. On a eu une réunion dernièrement. Le président Ch. a pris les notes, il a fait un compte-rendu. Le compte-rendu est envoyé à chaque membre du bureau. Et puis après on débat en réunion de bureau. » [M. Fra., administrateur, ancien salarié de l'OVE]

Les discussions où sont élaborées les propositions émises au bureau ne sont pas restreintes aux membres de la commission. Les membres des services centraux, en particulier, y participent régulièrement. Ces derniers n'ont qu'un avis consultatif, comme l'ensemble des membres des commissions. Le fonctionnement de ces commissions se caractérise ainsi par l'absence de ligne hiérarchique puisque l'expertise sur le sujet est censée être le critère exclusif pour avoir le droit d'intervenir.

« La direction générale s'implique dans le travail du bureau. Le directeur général et le directeur général adjoint sont là en permanence du matin au soir. Ils interviennent mais là, ce n'est plus le directeur général ou le directeur adjoint. Ce sont des membres de l'OVE qui donnent leurs idées par rapport au travail que l'on fait. » [M. Fra., administrateur, ancien salarié de l'OVE]

Les commissions ont ainsi pour vocation d'être des laboratoires d'idées et de structurer les débats cognitifs afin que les instances bénévoles se réapproprient la définition de la stratégie de l'association.

2.2.1.2.2. L'association du bureau restreint aux décisions stratégiques

De manière générale, l'axe fort des discussions structurées par les commissions et, plus généralement, par les membres du bureau dans son intégralité consiste à rappeler la nécessité de préserver l'identité « historique » de l'association. Deux exemples illustrent cette fonction de freinage du bureau. En ce qui concerne la stratégie d'expansion de l'association et les changements potentiels de publics ciblés (voir *infra*), les administrateurs incitent dans les deux cas les services centraux à la prudence.

« Bien sûr, l'expansion est questionnée. Certains administrateurs ont posée [la question] au bureau, mais d'une manière très calme en faisant attention. Il ne faut pas développer trop. Ou plutôt il faut être vigilant. [Il ne faut pas] que le bureau soit un frein, [il faut] qu'il soit vigilant. » [M. Fra., administrateur, ancien salarié de l'OVE]

« La politique d'expansion est d'abord menée le directeur général. C'est la DG. [...] [le DG et le DGA] ont tous les deux un boulot monstrueux. Mais il y a des moments où ils me font peur. Bon, on a toujours les valeurs de l'OVE, les valeurs initiales. Je crois qu'on évolue dans le bon sens quelque part, mais c'est bien que le bureau soit là aussi pour rappeler de temps en temps qu'avant d'aborder un projet, il faut déjà qu'on finisse ce que l'on a préparé, ce que l'on a mis en place. » [M. Fra., administrateur, ancien salarié de l'OVE]

En second lieu, la consolidation du bureau ne se limite pas à la redynamisation de sa fonction de discussion et de proposition mais passe également par un processus d'association de l'organe aux décisions stratégiques de l'association. Alors que la voix des membres de la DG n'est pas prépondérante lors des discussions de bureau, les membres du bureau peuvent s'opposer à des propositions de la part des services centraux qui ne sont donc pas en mesure de prendre des décisions de façon unilatérale.

« Pour effectuer des placements de trésorerie un peu plus rentables, il faut convaincre les administrateurs. Par exemple, vous voyez on n'a pas encore eu gain de cause sur les cartes bleues. Dans la stratégie de gestion, pour l'instant seuls le DG et le DGA sont autorisés à avoir les cartes bleues. Il nous semble qu'on pourrait utiliser les cartes bleues également pour les directeurs d'établissement mais ce n'est pas suffisamment « secure » au goût de nos administrateurs. Or, je pense que les cartes sont beaucoup plus « sécurisées ». Car on sait exactement ce que j'ai dépensé, à quel moment à quel endroit et pour quel type de dépenses [...]. Donc pour cela, il faut convaincre le bureau. » [M. Mo., directeur général adjoint]

Tous s'accordent ainsi sur le poids institutionnel retrouvé du bureau dans les décisions de l'association.

« Avant 1995, le bureau ne pèse pas grand-chose vis-à-vis de la direction générale [...]. La situation d'aujourd'hui, c'est un bureau qui pèse vraiment [...]. En fait, le principe est cela. Pour que le directeur général dispose d'un vrai pouvoir, il faut que le bureau maîtrise bien l'étendue de celui qui est le sien, à savoir toute la détermination des options, les politiques au sens large, mais alimenté par les propositions ou les suggestions que fait le directeur général. Aujourd'hui, on prend nos ordres auprès du bureau [...]. Mais ce qui est vrai, c'est qu'on a tellement renforcé le rôle du bureau [...] qu'aujourd'hui, c'est avec le bureau qu'on pilote l'OVE. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Il convient cependant de contextualiser plus précisément cette affirmation. Ce n'est pas l'ensemble du bureau qui est concerné par cette collaboration au sein de l'association, mais une partie de ses membres comme le mentionne le directeur général adjoint dans notre extrait d'entretien. Plus précisément, ce sont les membres du bureau restreint de l'association qui sont associés à la DG lors de la prise de décision.

Ces réunions du bureau restreint qui auraient dû s'arrêter après la prise de fonction du président Mi., se sont pérennisées jusqu'à la période actuelle, les membres du bureau restreint travaillant en étroite collaboration avec les services centraux et étant associés aux décisions stratégiques.

« On a maintenant un très bon fonctionnement. Le rôle des administrateurs, et notamment [celui] des membres des bureaux, se fait en très bonne connivence avec la direction générale. Alors, ce n'est pas le paradis. Mais c'est une structure humaine. Donc les membres du bureau restreint, ce sont le président, le secrétaire général et le trésorier, et puis maintenant le responsable du patrimoine. Ils interviennent d'une manière qui n'avait jamais eu lieu avant. » [M. Pa., trésorier de l'association, expert-comptable]

En particulier, la construction de la stratégie financière et sa mise en œuvre sont le produit de la collaboration du trésorier de l'OVE (ancien commissaire aux comptes de l'association), membre du bureau restreint, et du directeur général. Le travail de directeur général et du trésorier est de poser le problème pour que le bureau puisse saisir la portée politique des choix.

« J'ai travaillé avec la direction générale et la directrice économique et financière. J'ai expliqué au bureau en les faisant un peu participer aux enjeux, leur faire comprendre la démarche. Ensuite avec le directeur général, on a réfléchi comment on va faire notre appel d'offres aux banquiers, au service d'accueil des banques [...]. La direction financière est intégrée dans ce processus. Et il était important qu'un membre du bureau participe à ces réflexions, car il y a des choix politiques importants. Qu'est-ce qu'on doit faire ? Privilégier la rentabilité au détriment du risque ? Prendre des nouveaux partenaires ou pas ? Est-ce qu'on traite avec nos partenaires financiers actuels ou est-ce que qu'on ouvre le jeu ? C'est une politique cela, et puis dans tout ce qui nous est proposé, quel choix fait-on ? Parce qu'il y a des choix de rentabilité, des choix éthiques... » [M. Pa., trésorier de l'association, expert-comptable]

Comme le montre cet extrait d'entretien, la collaboration avec le directeur général est étroite, ce qui alimente la thèse du renforcement du bureau dans les organes de décision de l'association. Pour autant, l'ancien commissaire aux comptes de l'association, lui-même membre du bureau « élargi », insiste sur le fait qu'il ne fait que redescendre l'information à ce bureau, dans la mesure où la décision a déjà été prise par les membres du bureau restreint et les membres de la DG. Si l'influence du bureau au sein de l'association n'est pas contestable, il convient donc de la circonscrire au bureau restreint, allié objectif des services centraux.

L'encadrement du bureau élargi par la DG ne se limite d'ailleurs pas à la création d'une structure *ad hoc* et officieuse qui détient l'autorité réelle et qui collabore avec les services centraux ; ces derniers encadrent également le travail de structuration des propositions qui représente le premier pan d'attribution du bureau élargi.

2.2.1.2.3. Le rôle de courroie de transmission du bureau restreint

Pourquoi renforcer l'influence du bureau, si c'est pour mieux l'encadrer ? La raison centrale qui explique la volonté de la DG de renforcer l'influence et l'autorité du bureau tient à la volonté d'éviter les conflits de pouvoir du type de ceux qu'avaient déclenchés les précédents présidents qui reprochaient à la DG son influence non questionnable au sein de l'association.

En renforçant le bureau, la DG s'assure ainsi de poursuivre la stratégie préconisée par le président déchu et elle s'assure dans le même temps du soutien du président nouvellement élu.

« Comme vous le dites : « Renforcer le bureau c'était éventuellement renforcer un contre-pouvoir à la DG ». Mais je pense qu'on ne pouvait pas faire autrement. Je ne veux surtout pas me trouver dans la situation dans laquelle j'ai vu M. S. et M. G. être en situation d'être interrogés de manière très forte par le président W. Il leur reprochait – de mon point de vue à juste titre – d'être en même temps DG et président. Effectivement, il y avait quelque chose qui clochait. Je ne suis pas PDG ici [...]. Moi, je pense pouvoir exercer pleinement ma fonction de DG. Je ne revendique pas une place de président. Je ne revendique pas cela. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Pourquoi renforcer spécifiquement le bureau et non créer une structure *ad hoc*, voire choisir une autre instance de régulation déjà existante ? Selon l'actuel président de l'association, le bureau était le seul contre-pouvoir sur lequel il était possible d'agir à la fois efficacement et rapidement à la fin de l'année 1995. En d'autres termes, le choix de ce renforcement est pris quasi par défaut :

« Ce qu'a entrepris le président Mi. et ensuite ce qu'on a continué [de faire], cela a renforcé le bureau. Parce que moi j'ai continué à renforcer le bureau. Pourquoi ? Parce qu'il fallait commencer par quelque chose. Le CA c'était trop difficile [...]. Le CA, c'étaient deux, trois réunions par an. Et au rythme où on prenait les décisions... Donc le bureau jouit d'une large délégation, des fois même un peu trop large. Quand je dis un peu trop large, c'est par rapport au contrôle du CA. Dans les réunions de CA, les gens sont complètement déconnectés, ou alors il faut avoir un système d'information très perfectionné où on donne des informations aux gens sans qu'ils ne puissent prendre des décisions, puisqu'on les informe tout simplement. Et cela, c'est un peu difficile. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

La DG profite des circonstances et de l'opportunité de la création du bureau restreint pendant la période de latence où le président W. annonce sa décision de ne pas reconduire son mandat et son remplacement par président Mi., pour investir cette instance et l'utiliser comme contre-pouvoir.

De manière générale, l'affirmation du rôle du bureau au sein de l'OVE est réelle mais son action reste encadrée par la DG.

2.2.1.3. Une nouvelle alliance entre instances bénévoles et directeurs généraux

La redéfinition des espaces discrétionnaires entre le bureau et la DG est concomitante d'une évolution dans les profils des dirigeants qui s'éloignent de l'Éducation nationale d'une part, en ce qui concerne le nouveau président et du socle militant historique, et d'autre part, en ce qui concerne le directeur général.

Avant 1995, l'ensemble des présidents appartenait à l'inspection d'académie tandis que le président Mi. est le premier président non-issu de l'Éducation nationale, venant du secteur privé et étant parent de trois enfants sourds. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de profils des présidents et la rapide déconnexion de l'Éducation nationale.

Tableau 19 - Liste des Présidents de l'OVE depuis la création

Fonctions des présidents de l'OVE	Durée des mandats
Commissaire de la République	23 février 1945 à juin 1945
Recteur académie de Lyon	juin 1945 à septembre 1959
Recteur académie de Lyon	1 959 à septembre 1976
Recteur académie de Lyon	1976 à novembre 1978
Conseiller d'État	De 1978 à mai 1986
Inspecteur d'académie honoraire	De 1986 à mai 1990
Inspecteur d'académie honoraire	1990 à mai 1992
Inspecteur d'académie honoraire	1992 à mai 1993
Inspecteur d'académie honoraire	1993 à mai 1994
Inspecteur d'académie honoraire	1994 à juin 1995
Cadre retraité (parent)	1995 à 2002
Cadre (parent)	De 2002 à aujourd'hui

S'ils sont parents d'enfant(s) handicapé(s), les deux présidents sont également d'anciens cadres dirigeants ayant effectué leur carrière dans le secteur industriel. Il possède une expérience de management qui est valorisée par les membres du CA. Les « nouveaux » présidents s'investissent dans le fonctionnement de l'association au quotidien alors que les précédents présidents se mettaient volontairement en situation de retrait :

« Le président Mi. vient du monde de l'entreprise. C'est le premier à ne pas venir de l'Éducation nationale. Et il vient du monde de l'entreprise en tant que dirigeant [...]. Il était membre du CA. Il était clair qu'il fallait trouver une personne avec une carrure pour être un bon représentant de l'OVE. Et puis, c'était un bon manager. Il savait ce que c'est qu'un CA, ce qu'est un directeur général. Cela s'est mis en place progressivement. Chacun assumait bien son rôle et chacun restait quand même dans son domaine de responsabilité. » [M. Pa., administrateur et trésorier, expert-comptable]

« C'est pour cela que ça a beaucoup étonné quand j'ai pris mes fonctions. [Je disais :] « je ne connais pas, il faut que je connaisse les établissements, s'équiper d'une carte c'est bien mais si on sait par quelle route y aller c'est mieux ! ». Donc j'ai fait le tour de tous les établissements [...]. Bien entendu, on allait voir la propreté du lieu, mais c'était surtout pour faire connaissance avec les équipes. C'était le plus important, leurs projets. » [président Mi. de 1995 à 2002]

À partir de 1995 ce n'est plus l'appartenance à l'élite de l'Éducation nationale qui confère la légitimité du président mais ses compétences et sa disponibilité. Ces critères de légitimité sont reconduits à nouveau en 2002 avec l'élection du président Ch. lui-même parent et cadre dans l'industrie chimique. Cette légitimité professionnelle converge avec le référentiel qui a concouru à l'embauche du directeur général de l'association.

À première vue, les profils du directeur général et du directeur général adjoint de l'OVE sont sensiblement les mêmes que ceux des directeurs précédents dans la mesure où tous deux proviennent du milieu des instituteurs spécialisés. Cette origine commune au sein de l'Éducation nationale ne doit cependant pas masquer des pratiques de travail qui s'éloignent des précédentes.

L'un comme l'autre sont en effet au début de leur carrière des instituteurs spécialisés. Contrairement à leurs prédécesseurs aucun n'insiste sur une vocation particulière ni sur un quelconque « militantisme lié au handicap ». Si le directeur général adjoint a participé aux CA des Francas⁵²¹ au niveau régional, ce dernier ne se sent pas directement investi d'une mission militante concernant la laïcité et l'Éducation nationale et le problème du handicap ne se pose pas immédiatement pour lui. De la même façon, le directeur général n'est pas un militant associatif et ne défend pas particulièrement les intérêts de l'Éducation nationale ; il ne rencontrera le problème du handicap qu'une fois entré à l'OVE :

« À ce moment-là, je me suis senti encore plus responsable de ce que je devais faire en tant que chef de famille. Mais si je veux être franc, c'est aussi, tout simplement, l'opportunité qui vient devant moi. » [M. B., directeur général depuis 1998]

L'engagement politique du directeur général et du directeur général adjoint ne structure pas leur choix de carrière. Alors que les directeurs précédents étaient tous sympathisants communistes, les deux acteurs réservent leur engagement au sein du cercle privé :

« M. S., il a le même parcours que M. G. et moi-même. Des instits ! M. S. est quelqu'un d'engagé, avec un parcours militant, très marqué par l'engagement syndical, voire militant communiste. Je ne sais pas si M. S. et M. G. ont eu leur carte, mais en tout cas c'étaient des sympathisants [...]. Je n'étais pas du tout dans ce mouvement-là. Et d'ailleurs, quand on me voit arriver à l'OVE, on se dit, « tiens, mais B., je ne savais pas qu'il avait sa carte au parti ». » [M. B., directeur général depuis 1998]

Le recrutement du directeur général est également exemplaire de l'affirmation de cette nouvelle conception de contrôle managérial qui s'affirme. Tout juste diplômé par le CNED⁵²² comme chef d'établissement, il est sollicité pour un entretien pour le poste de directeur général adjoint qu'il occupera jusqu'en 1998. La volonté de la DG et du bureau est de recruter un jeune candidat qu'ils formeront dans une sorte de compagnonnage identique à celui qu'ils ont connu dans les années 1970. Il s'agit pour eux de former leur successeur pour que ce dernier ait toute latitude de mettre en œuvre les réformes qu'ils commencent à engager.

La description des entretiens de sélection au poste illustre bien cette rupture. Sur les quatre entretiens successifs qui sont organisés, les troisième et quatrième sont déterminants. Lors du troisième entretien, le futur directeur général propose un diagnostic stratégique de l'association avec un plan d'action, ce qui à l'époque n'est pas courant dans le secteur médico-social. Lors du quatrième entretien, il propose de prendre à sa charge les frais engagés par l'obtention d'un diplôme au CNAM⁵²³, formation qui prépare à l'administration des entreprises.

⁵²¹ Les Francas est une association d'éducation populaire plutôt classée à gauche.

⁵²² Le CNED – Centre National d'Enseignement à Distance est un établissement public français du ministère de l'Éducation nationale offrant des formations à distance.

⁵²³ Conservatoire National des Arts et Métiers.

Le recrutement *a priori* surprenant d'un acteur quasi hors secteur se justifie ainsi par des critères techniques et gestionnaires alors même que ces variables n'étaient pas ou peu prises en compte lors des précédents recrutements des futurs membres de la DG :

« J'avais passé du temps à utiliser ce que j'avais lu sur comment on élabore un plan stratégique pour un projet d'établissement scolaire. En fait, j'avais extrapolé sur ce que j'avais lu dans le fameux discours du président de l'OVE de 1991. Ce discours faisait un état des lieux, une analyse du contexte, des pistes... Et en fait j'ai mouliné tout ça pour en faire une analyse stratégique [...]. J'y adjoints également quatre fiches-actions. C'est complètement à blanc. Il y a une analyse stratégique, une espèce de diagramme avec les points forts et les points faibles. Et donc : objectifs, action proposée, calendrier, évaluation... Enfin, des trucs basiques aujourd'hui. Mais je me rends compte que ça ne l'est pas tant que ça à l'époque ! C'est de la gestion de projet. » [M. B., directeur général depuis 1998]

« M. B. il est en rupture complète avec les anciens directeurs de l'OVE [...]. Sa culture n'avait rien de la culture classique tournée vers la psychopédagogie. Lui, il a une culture des arts et métiers, du management, de l'entreprise, des concepts du management. » [M. A., administrateur et secrétaire général d'OVE, instituteur, psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

L'apprentissage d'une culture managériale qui n'est pas la conséquence d'un processus impersonnel dénaturant le projet associatif mais permet à l'OVE de se conformer aux attentes de « bonne gestion » préconisée par les pouvoirs publics. Elle affirme volontairement son autonomie d'association-gestionnaire et celles des instances dirigeantes. La gouvernance de l'Œuvre ne consiste plus à ajuster ces instances à l'Éducation nationale mais à structurer l'équilibre des pouvoirs entre ses propres instances.

2.2.2. La professionnalisation managériale de l'association : manager par les outils de gestion

La première originalité de la période considérée est la stabilisation des relations de pouvoir au sein des instances dirigeantes de l'association (voir section précédente) la seconde originalité tient à la façon dont ces réformes ont été mises en œuvre. La DG mobilise des outils et des méthodes de gestion de façon beaucoup plus intensive et intégrée qu'elle ne le faisait lors de périodes précédentes.

La mise en œuvre de cette stratégie est facilitée par un effet de pyramide des âges qui se traduit par une série de départs à la retraite de nombreux directeurs d'établissements. La formalisation au travers de l'utilisation d'outils de gestion débute par un souci d'assurer une bonne transmission suite au départ des anciens directeurs.

« L'événement déclenchant, c'est précisément les années 1996 et 1997, où il y a eu un turn-over important chez les directeurs. Je crois que durant l'année 1996 la moitié des directeurs sont partis à la retraite. M. B., qui se préparait à prendre les fonctions de directeur général, a perçu la difficulté qu'il y avait à assumer cette transmission. À partir de là, ça a aussi et surtout été l'occasion de rédiger certaines choses, de porter un regard sur la manière dont on fonctionnait et sur les bonnes pratiques. » [M. V., directeur et responsable informatique]

De la même manière que la centralisation autour de la DG n'est pas une nouveauté – l'organisation est déjà préparée à l'introduction d'outils de gestion bien avant la période 1996-2008.

« M. G. et M. S., pour moi, ce sont déjà des managers à cette époque-là ! » [M. B., directeur général depuis 1998]

« M. B. et moi, on est les acteurs de ce processus, mais les concepteurs, ceux qui ont anticipé cela, ce sont M. Pa. [le commissaire aux comptes] et M. G. [Ce sont] nos prédécesseurs qui ont enfanté ce mécanisme-là. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

L'originalité de la période ne tient donc pas tant à l'introduction d'outils de gestion qu'à l'intensité du recours à ces outils et aux conséquences que ce recours engendre au sein même de l'association. Les conséquences organisationnelles induites par la mobilisation d'outils de gestion ne sont pas non plus une nouveauté, mais elles sont sans précédent au cours de la période considérée dans la mesure où ces outils sont utilisés à la fois pour modifier et pour renforcer le centre de gravité de l'association ; en outre ils formalisent un basculement du positionnement idéologique de l'association.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la structuration progressive du siège associatif et de l'évolution de son rôle (**section 2.2.2.1**). Dans un second temps, nous montrerons que l'emprise de siège sur les établissements a lieu grâce à la mobilisation d'outils de gestion (**section 2.2.2.2**).

2.2.2.1. Centralisation, spécialisation et structuration du siège

L'ensemble des évolutions décrites dans la section précédente a une traduction directe sur la manière dont l'association conçoit le rôle et la fonction des services fonctionnels du siège et des directeurs d'établissement.

Pour mettre en œuvre sa stratégie, la DG modifie l'organisation du travail au sein même du siège (**section 2.2.2.1.1**). Elle renforce ensuite son pouvoir sur le recrutement des directeurs en mettant fin au système de détachement des directeurs en provenance de l'Éducation nationale (**section 2.2.2.1.2**). Enfin, elle centralise le recrutement des personnels au sein d'une direction des ressources humaines pour asseoir son pouvoir sur les établissements (**section 2.2.2.1.3**).

2.2.2.1.1. La division du travail au sein du siège

Dès la création de l'OVE, la DG fonctionne en binôme ; en revanche à partir de 1995, la répartition des tâches à l'intérieur de cette unité évolue radicalement. Nous pouvons distinguer trois restructurations entre 1995 et 2000. La première période se termine avec le binôme Monsieur S. (directeur général) – Monsieur G. (directeur administratif et financier). Dans cette structure bicéphale, les tâches de l'un et de l'autre sont clairement identifiées et cloisonnées : le directeur général représente l'association et le directeur administratif la dirige.

« [Dans le binôme Monsieur S.- Monsieur G.], c'est Monsieur G. qui dirige [...]. M. G. était assez habile et correct, en plus il était lié d'amitié avec M. S. pour ne pas lui marcher sur les escarpins et pour lui laisser toute sa place de directeur général. Et M. S. se trouvait bien dans son rôle de représentation de l'association. » [M. Da., responsable ressources humaines]

« Avec MM. S. et G.[...], il y avait une barrière. M. S. s'occupait d'un certain nombre de choses et M. G. s'occupait d'un certain nombre de choses. Il y avait deux têtes de l'exécutif qui s'entendaient très bien, mais [qui] ne travaillaient pas réellement ensemble. » [M. Da., responsable ressources humaines]

La deuxième période est représentée par le binôme composé de Monsieur G. (directeur général) et Monsieur B. (directeur général adjoint de 1995 à 1998). La fonction de directeur

administratif disparaît en 1995 et le travail entre le directeur général et le directeur général adjoint se caractérise par une faible division du travail et par le mélange des tâches et des fonctions. Le directeur général et le directeur général adjoint fonctionnent comme des doublons. Leurs tâches sont équivalentes et leurs responsabilités quasi-interchangeables. De plus, les responsabilités de la direction administrative sont directement intégrées par la DG, comme signe de l'unification des pratiques de travail sous cette période. La DG change donc complètement de nature dans la mesure où elle tend à concentrer l'autorité en ses mains sans l'accompagner d'une division du travail effective.

Cette manière de travailler est en fait conçue comme une période d'apprentissage pour le DGA qui est pressenti pour devenir le futur DG de l'OVE.

« En 1995, j'arrive comme directeur général adjoint [...]. Je contribue aux prises de décision, étant entendu que M. G., il n'a que 2 ou 3 ans à faire comme DG. Donc bon, on a collaboré déjà ensemble sur tous les dossiers [...]. C'est une bonne manière d'embrasser la totalité de la fonction [...]. M. G conserve un suivi particulier sur les aspects administratifs et financiers, me demandant à juste titre de me former et notamment d'être en mesure de savoir faire les budgets, les réponses, toute cette partie qui est importante et qu'il faut bien maîtriser quand on est DG d'une association. »
[M. B., directeur général depuis 1998]

La même structure en binôme fonctionnant sur la base d'un doublon avec faible répartition des tâches est reconduite lorsque Monsieur B. est nommé directeur général en 1998 et que monsieur Mo. est nommé directeur général adjoint de l'OVE.

« Avec l'arrivée de M. Mo. comme DGA, on double tout [...]. La collaboration avec M. Mo. est d'emblée celle que j'attends. Quand il fait les comptes-rendus de réunion auxquels il va, ou les lettres qu'il fait, il me les montre avant. Moi je fais aussi la même chose de manière à ce qu'on se cale d'emblée. Et puis on apprend comment l'autre travaille, il faut qu'on fasse bloc. En faisant ainsi, on est capable d'assumer, moi les positions de M. Mo. et lui les miennes. Donc cela dure deux ans. » [M. B., directeur général depuis 1998]

La troisième période débute en 1998. Une nouvelle forme de structure en binôme (DG Monsieur B. / DGA Monsieur Mo.) apparaît ; elle fonctionne sur le principe de la délégation contrôlée. Le directeur général délègue entièrement son autorité : le directeur général adjoint représente la DG auprès du personnel de l'association et de son environnement (ce qui n'était pas le cas lors de la période Monsieur G. / Monsieur B. puisque ce dernier n'avait pas le pouvoir effectif de représentation de Monsieur G.), en revanche cette structure reconduit la configuration précédente entre Monsieur B. et Monsieur Mo.

« M. B. n'est pas là pendant quelques jours, aucun souci, quand il y a une question qui arrive, je sais que si je n'ai pas l'information, je sais où la trouver. Le binôme continue de fonctionner de mon point de vue. Par contre la gestion plus fine, la partie RH, la partie représentant des personnels et tout ça, les syndicats, ce n'est pas ma tasse de thé et j'ai la chance de pouvoir ne pas le faire. Le jour où il faudra que je le fasse je le ferai, mais je suis cela de loin [...]. Globalement j'ai la totalité des informations nécessaires. »
[M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Ensuite cette délégation est contrôlée dans la mesure où les tâches entre les deux acteurs sont clairement réparties – le directeur général adjoint se spécialise dans certaines tâches que nous allons détailler. Une forme de division du travail réapparaît au sein de l'instance. Autant la disparition de toute division du travail lors de la période Monsieur G. / Monsieur B. cristallisait la concentration de l'autorité dans les mains de la DG avec la disparition de la fonction de directeur administratif et financier, autant la réapparition de la division du travail entre le directeur général et le directeur général adjoint annonce la centralité de la DG en tant que service qui élargit insensiblement son champ de compétence et de contrôle de niveau de

délégation qu'elle laisse aux directeurs d'établissement. De façon révélatrice, cette délégation contrôlée est le produit de la stratégie du directeur général :

« Entre 1998 et 2000, je me rends compte qu'il faudra que les choses changent [...]. Et en fait, tout cela n'est fait que par délégation. Donc une délégation, cela se contrôle. Quand on délègue, on contrôle [...]. Cela va nous permettre, lui de se positionner, d'être légitimé avec les gens du siège. Moi je n'ai pas ce problème-là, je suis directeur général. Mais lui a besoin, et c'est lui qui gère les fiches horaires des salariés, les demandes des uns et des autres [...]. Même si la courroie entre le CA et le bureau, c'est le DG, le DGA doit être capable de pouvoir assumer en cas d'absence du DG. Donc, il y a un minimum de choses en commun qu'il faut qu'on partage. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Concrètement, comment s'organisent la répartition et la délégation des tâches qui débutent en 1998 et qui perdure jusqu'à la période actuelle ? Le directeur général adjoint laisse au directeur général tout ce qui a trait à la politique patrimoniale de l'association ainsi que toutes les questions qui touchent la sécurité des bâtiments. Il s'occupe des structures expérimentales de l'association en essayant de créer des synergies entre elles, de faire se rencontrer les directeurs de structure pour qu'ils échangent sur leurs pratiques et les diffusent au sein de l'association et à l'extérieur.

Sa tâche principale consiste en un travail de terrain auprès des directeurs de structures. Le directeur général n'intervient que très rarement à l'intérieur même des établissements.

« Ce qui est important à mon sens, c'est de garder un pied dans le terrain par appétence personnelle, mais aussi pour ne pas être déconnecté de la réalité des établissements. [Pour qu'on] ne nous la raconte pas. Et puis aussi pour qu'on puisse faire évoluer les structures en fonction de l'analyse qu'on peut en faire. Donc on analyse des rapports de fonctionnement, on relit des projets d'établissement, etc. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Par « travail de terrain », nous entendons principalement « gestion de crise ». Dès qu'un problème interne survient et se généralise au sein d'un établissement, le directeur général adjoint intervient directement. Il s'agit explicitement de protéger le directeur général :

« Quand il y a crise dans l'établissement, en général je suis en première ligne. Il m'est arrivé d'aller un lundi matin à la grève générale des personnels qui étaient remontés contre ceci et cela. En général, je vais en première ligne, c'est une façon de laisser le DG en 2^{ème} ligne. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Le directeur général adjoint est ainsi amené à travailler avec l'ensemble du personnel des structures (éducateurs, enseignants, paramédicaux, encadrement).

« Jeudi matin, il y avait une crise à Roybon, une crisette qui a quand même nécessité la présence rapprochée de la direction générale au côté du directeur [...]. Cela peut être très concret, comme la mise en place de la gestion de l'attribution des médicaments, ou l'évaluation du service rendu à l'utilisateur à travers d'outils que je refais. C'est plus du conseil. On n'est pas dans du conseil parce que je ne suis pas consultant. Mais parfois cela peut s'en rapprocher. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Pour régler les crises, le directeur général adjoint mobilise deux types de solutions. Premièrement une aide ponctuelle, ressemblant à un travail de consultant, peut tout d'abord être mise en œuvre.

« C'est plus de l'action-réaction, de manière à ce qu'ils se sentent épaulés. Là, on est dans quelque chose où ils reconstruisent une offre de service. [Avant, ils avaient] une population IME déficient léger bien gentille. Ils faisaient des pompons et des perles toute la journée, maintenant les pompons et les perles ils les envoient dans les vitres et ils crisent. Et les éducateurs ne savent plus quoi faire pour tenir les gamins. Ce sont des choses

parfois très basiques comme le rappel de ce qui relève de la gestion de crise et de ce qui relève de la maltraitance. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Mais c'est surtout la mise en place et le suivi plus ou moins long des comités de pilotage qui occupe la majeure partie de son temps. Lorsqu'une crise se pérennise dans un établissement, le directeur général adjoint réunit dans un comité *ad hoc* l'équipe d'encadrement ainsi qu'un représentant des quatre secteurs principaux de l'association, suivant l'importance de la crise (paramédicaux, enseignants, services généraux, éducatif).

« Je me suis coltiné deux assemblées générales de personnel, ils étaient tous en grève, c'était extrêmement tendu. Cela ne nous a pas empêchés de mettre en place un comité de pilotage pour un travail participatif [...]. Donc là vous êtes en première ligne. Mais cela fait partie du boulot. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Ce comité de pilotage, censé trouver des solutions de sortie de crise, est dirigé dans un premier temps par le directeur général adjoint qui dans un second temps laisse sa place au directeur de la structure concernée lorsque le conflit est stabilisé. Le directeur général adjoint reste cependant dans le comité à titre de conseiller technique.

Durant cette période, la répartition des rôles et des fonctions au sein de la DG se stabilise. Les nouveaux fonctionnements permettent d'une part à la DG de définir les grandes orientations stratégiques avec le bureau et d'autre part de contrôler davantage le fonctionnement des établissements.

2.2.2.1.2. La maîtrise du recrutement des directeurs

L'association connaît d'abord un processus de découplage avec l'Éducation nationale concernant ses instances bénévoles ; elle met en place un processus similaire concernant le recrutement de ses directeurs qui, jusqu'aux années 2000, sont quasi-exclusivement des directeurs mis à disposition de l'Éducation nationale dans l'association. Cette évolution permet à la DG de renforcer sa prégnance sur le travail des directeurs.

Le recrutement des directeurs d'établissements est l'une des seules compétences que la DG n'ait pas déléguée au service RH nouvellement créé. Pour mettre en œuvre leur stratégie de centralisation, les membres de la DG choisissent de déconnecter cette question de l'influence de l'Éducation nationale afin d'élargir leur marge de manœuvre.

Nous avons montré précédemment que le recrutement des directeurs d'établissements dépendait fortement du ministère de l'Éducation nationale. S'il n'existe pas d'obligation légale à recruter des instituteurs-directeurs ; les directeurs d'établissements étaient détachés de leur poste d'instituteurs au profit d'un poste dans l'association. Plusieurs problèmes liés à cette politique de recrutement se posent et s'accroissent durant les années 1990 et ce, d'autant plus que la présidence de l'Œuvre n'est plus assumée par un dignitaire de l'Éducation nationale. La nomination de Monsieur G. à la tête de la DG est la première occasion d'officialiser un tournant qui consiste à progressivement mettre en question cette relation privilégiée.

Les premières occurrences officielles de cette mise en question datent de 1996, lors du séminaire d'Autrans qui regroupe les personnels de l'OVE. Le directeur général nouvellement nommé de l'association, Monsieur G., oppose l'innovation nécessaire dont doit faire preuve l'association et les pratiques décalées des directeurs des structures. Deux arguments convergents sont portés dans la même argumentation. Un premier argument naturaliste, théorique et déductif, est mis en avant : le sens de l'histoire imposerait à l'association de se moderniser. Un second argument, inductif et ascendant, lui est couplé : les pratiques de travail des directeurs seraient archaïques, décalées et/ou inadaptées.

Encart 37 - L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU DIRECTEUR DE L'OVE : ULTIME RUPTURE AVEC L'ÉDUCATION NATIONALE – SÉMINAIRE D'AUTRANS 1996

« Notre long passé de cohabitation avec l'Éducation nationale a ralenti notre prise de conscience sur la réalité des difficultés des enfants et [sur] les remèdes à apporter » [introduction au séminaire d'Autrans, M. G., 6 au 7 septembre 1996]

« La pédagogie n'est pas non plus notre point fort. Nous nous heurtons au corporatisme des enseignants : l'évitement des conflits empêche l'innovation. Peu de directeurs consacrent un temps suffisant à l'animation pédagogique et se réfugient souvent dans la gestion. Mais dépendants de l'Éducation nationale, ils ne se sentent pas vraiment impliqués dans les budgets. » [synthèse du séminaire d'Autrans, 6 au 7 septembre 1996]

La nomination de Monsieur B. à la tête de la DG en 1998 voit cette argumentation se systématiser, se structurer et se diffuser plus largement au sein de l'association.

En premier lieu, l'association met en avant la systématisation des refus d'*exeat*⁵²⁴ par les inspecteurs d'académie, ce qui pose met en tension les services de l'académie et l'OVE. Selon les membres des services centraux et du bureau de l'OVE, deux facteurs expliquent la baisse du nombre d'*exeat* accordés.

L'OVE connaît tout d'abord un tarissement de la demande : de moins en moins d'instituteurs demandent un *exeat* pour mener une carrière au sein de l'association. Ce rétrécissement oblige les membres de la DG à élargir le champ de prospection à l'extérieur de l'académie, ce qui pose des problèmes quasi insolubles lorsque le ministère doit accorder l'*exeat* à l'instituteur concerné. Les refus d'*exeat* se multiplient car chaque académie souhaite préserver ses postes (Cf. bureau du 17 avril 2001).

« Quand on voulait un directeur, on pouvait recruter nationalement, les administrations admettaient. Par exemple, le directeur de Biviers venait d'Orléans. À peu près vers 1997-1998, les inspecteurs d'académie n'ont plus voulu. Donc on a été obligé de se replier sur le département. Alors on a mis en place une commission de recrutement des directeurs, mais qui n'avait pas entière liberté. Parfois on faisait paraître une annonce comme quoi telle direction était vacante. On avait des candidats [...], on les recevait en commission [...], on en repérait un et il n'arrivait pas à avoir son *exeat*. » [M. G., directeur général adjoint de l'OVE puis directeur général]

Ensuite, les réformes récentes de la politique du ministère de l'Éducation nationale n'incitent pas les inspecteurs à accorder les *exeat*.

« Il y a moins de gens qui postulent [au poste de directeur]. Parmi ceux qui postulent effectivement, il y a de grosses difficultés, l'académie ne les lâche pas comme cela. Et puis maintenant en plus [il y a] une raison supplémentaire, c'est qu'ils ne veulent plus envoyer des enseignants qui ne sont pas en face des élèves avec la suppression des postes. Cela compte aussi. C'est pour cela que même des gens qui sont en poste, des fois, on nous retire le poste. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

Cette difficulté de recrutement se traduit par l'apparition de problèmes organisationnels au sein même des établissements. Soit ces derniers se retrouvent sans directeur à leur tête le temps de trouver un remplaçant, soit le directeur général privilégie la promotion interne du directeur adjoint local.

⁵²⁴ Pour un fonctionnaire, l'*exeat* est une autorisation, donnée par sa hiérarchie, lui permettant de sortir de son territoire administratif d'origine (le département ou académie).

Cette dernière solution pose deux problèmes : non seulement le directeur général perd la main sur le processus de recrutement puisqu'il opte pour une option bureaucratique avec un quasi-système de promotion à l'ancienneté, mais se pose également le problème de la redirection du directeur promu au cas où l'*exeat* est finalement accordé pour l'ancien candidat au bout d'un ou deux ans. Le temps de l'administration n'étant pas celui de l'association.

« Le déclencheur, c'est qu'on va avoir pendant deux ou trois ans des difficultés à recruter [...]. On va avoir des déconvenues, parce qu'on va avoir plusieurs opérations de recrutement qui n'aboutiront pas du fait du désaccord de l'inspecteur d'académie. Donc [on va] avoir des établissements dont la direction ne sera pas pourvue. Donc ça veut dire que pendant une année on mettra en place un intérim de direction, en général confié au chef de service privé. Donc, bon, cela ne se fait pas n'importe comment. Et puis le chef de service qui fait pendant un an le directeur, lorsqu'il faut le rétrograder l'année suivante...Vous voyez un peu comment il faut manager cela. » [M. B., directeur général depuis 1998]

En second lieu, les membres de la DG évoquent des problèmes d'organisation interne des établissements dus au recrutement des directeurs quasi exclusivement centré sur l'Éducation nationale. Des conflits d'adhésion et de loyauté entre l'association et l'inspection d'académie apparaissent progressivement.

« Il y avait une autre conséquence. Le directeur d'établissement est sous l'autorité du DG, mais il est aussi nommé par l'inspecteur d'académie. Il a aussi à faire avec un inspecteur de l'Éducation nationale. Nos situations nous amènent à avoir en fait deux interlocuteurs, deux responsables hiérarchiques [...]. Quand on a un directeur qui est un peu trop collé à l'Éducation Nationale, vous voyez qu'il n'est pas à l'aise avec cette double direction. À un moment, on peut vite se trouver un peu coincé, [avoir] un conflit de loyauté. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Exceptionnellement, ces conflits de loyauté peuvent se traduire concrètement par un bras de fer entre la DG et l'inspection d'académie concernant l'évolution de la carrière d'un fonctionnaire. Dans la mesure où ce dernier dépend hiérarchiquement du ministère, les membres de la DG ne peuvent pas facilement mettre en œuvre une politique de GRH qu'ils définiraient eux-mêmes.

« On a eu à remercier cette personne-là en 1998 [...]. Je me souviens d'un coup de téléphone de l'inspecteur d'académie. On a parlé, il me disait : « M. B. vraiment, enfin ce n'est pas sympa, enfin, je ne comprends pas votre décision, sur quoi vous fondez-vous ? Nous, c'est quelqu'un qui est bien noté ». L'inspection la soutenait mais nous, il fallait qu'on lui signifie qu'elle n'était pas dans la philosophie de l'association [...]. Donc on a quand même bien tenu. En disant que si [cette personne] restait dans l'établissement (puisque elle est nommée par l'IA), nous on lui retirait la direction d'établissement. Donc il a préféré la sortir. C'est donc nous qui avons pris la décision et l'inspecteur s'en est accommodé. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Face à ces deux difficultés, les services centraux décident de déconnecter le recrutement des directeurs de leurs liens avec l'Éducation nationale. Ce problème est régulièrement invoqué dans les réunions de bureau (14 mai 2001, 17 avril 2001) où le président argumente auprès des administrateurs la nécessité de recruter hors du secteur de l'Éducation nationale.

Avant 1996, le recrutement s'effectue par le biais d'une « commission recrutement » où siègent le président, le directeur général, le directeur administratif et financier et deux administrateurs. Les entretiens ne durent pas plus de $\frac{3}{4}$ d'heure et le recrutement est exclusivement en lien avec l'Éducation nationale.

Cette situation perdure jusqu'à la fin des années 1990, où le processus de recrutement des directeurs est profondément modifié. La sélection est tout d'abord resserrée et cloisonnée sur

cinq personnes : le directeur général, le directeur général adjoint, les deux administrateurs et le DRH. La période d'évaluation est étendue sur une demi-journée. Le processus est conçu comme une série de filtrages successifs. Le candidat est tout d'abord reçu par le groupe des administrateurs qui juge de la compatibilité de celui qui postule avec les valeurs et le fonctionnement associatifs. L'entretien avec le DGA se focalise plus sur les spécificités de l'établissement visé par le candidat. Le DRH vérifie son niveau de connaissance en termes de droit du travail (connaissance de la fonction employeur, du positionnement des syndicats, de la formation et des contentieux principalement). Le DG insiste principalement sur la position du candidat vis-à-vis du management. Les quatre groupes se réunissent enfin pour se coordonner et décider.

« Chacun fait comme il veut. Moi j'utilise une petite grille pour re-noter des choses. Et puis cela permet un tout petit peu d'objectiver [...]. Chacun fait son classement de son côté entre les candidats. Après, on confronte [...]. Et puis après, c'est plus le plus intéressant quand de temps en temps, certains sont placés en 1 [alors que l'autre l'a placé en] 4. Cela arrive. C'est intéressant parce que c'est là où on peut discuter [...]. En ce qui concerne la décision finale, on n'avait pas répondu à cette question dans le règlement général car je ne trouvais pas la bonne formulation. Mais de manière informelle, cette commission propose un ou deux candidats. Après la voix du DG [reste] prépondérante. »
[M. B., directeur général depuis 1998]

L'appartenance à l'Éducation nationale n'est pas rédhibitoire pour autant mais elle n'est plus l'unique condition d'acceptation d'une candidature. Le critère de recrutement réside dans les compétences gestionnaires de la personne.

« Le profil des directeurs est adaptable à la structure. Les critères : une connaissance du milieu est quand même recherchée, on ne va pas chercher du côté des managers sortis d'une école de commerce car cela reste un secteur de l'éducatif et du médico-social. Donc plutôt une connaissance éducative au sens très large du terme [...]. On va plutôt chercher des directeurs qui sont dans la démarche qualité, la gestion de projet, le rendu compte d'évaluation, etc. Le critère militant n'est plus du tout un critère et celui d'être instituteur non plus. Même les statuts ont évolué. Dans les statuts ça doit être marqué « prioritairement », mais ce n'est plus exclusif. »
[M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Cette stratégie de déconnexion déborde le cadre strict du recrutement des directeurs. C'est l'association dans son ensemble qui tend à se démarquer de l'ancienne dépendance.

« On voulait marquer l'autonomie de décision de l'OVE qui ne se confondait pas avec l'autonomie de l'Éducation nationale. Disons qu'on ne voulait pas être considéré comme la énième roue de l'Éducation nationale [sic], ce qui a été le cas pendant longtemps. »
[président Mi. De 1995 à 2001]

La mise à distance de l'Éducation nationale se traduit concrètement par un changement d'équilibre des pouvoirs au sein des structures de l'OVE. Lors de la période de création de l'association, les instituteurs étaient le groupe nodal des structures locales, à tel point qu'ils pouvaient court-circuiter l'ensemble des équipes en place (éducateurs, médicaux et paramédicaux, directeurs : voir partie 1). La mise en œuvre de la stratégie de déconnexion se traduit par la délégitimation progressive des enseignants au sein des établissements.

La reprise en main de la DG joue ainsi à la fois sur l'autonomie des directeurs d'établissements (voir *supra*) et sur celle des instituteurs qui sont de moins en moins nombreux dans les établissements.

« Ce nouveau directeur a favorisé le mixage des équipes, enfin la mise en place de la pluridisciplinarité comme on dit. C'est-à-dire que les éducateurs peuvent aussi travailler et faire un groupe de parole avec l'orthophoniste ou même la psychologue. Et cela,

c'était très mal ressenti par les instits. Ils disaient que notre boulot ne vaut rien. Ils ont vraiment eu l'impression qu'ils n'étaient plus reconnus [...]. La direction générale l'avait missionné pour cela et elle l'a soutenu dans cette politique. » [Mme St., administratrice, ex-éducatrice spécialisée de l'OVE]

À ce jeu, les éducateurs spécialisés sont les grands gagnants. Alors qu'ils étaient à la fois dominés et méprisés, ils bénéficient de la perte progressive de légitimité des instituteurs organisée par la DG.

« On sent bien que vers la fin des années 1980, au début des années 1990, il y a des choses qui se passent. Si je résume, on commence à donner plus de place aux éducateurs. On les reconnaît dans la spécificité de leur approche par rapport aux instituteurs. On forme les directeurs à les intégrer dans l'organisation du travail. » [Mme St., administratrice, ex-éducatrice spécialisée de l'OVE]

La stratégie de déconnexion de l'Éducation nationale entreprise par la DG se met lentement et progressivement en place. Elle ne se traduit concrètement au sein des établissements qu'à la fin des années 2000. Aujourd'hui encore, le recrutement de l'OVE est principalement de type « Éducation nationale ».

En supprimant même potentiellement la relation privilégiée de l'association avec les ministères, la DG supprime de fait une ligne hiérarchique qui lui faisait concurrence et qu'elle ne contrôlait pas.

Pour conclure, deux traits ressortent particulièrement concernant la reconfiguration des relations de pouvoir au sein de l'association durant la période considérée. En premier lieu, le rôle nodal de la DG de l'OVE s'affirme et se consolide.

Sa domination n'est pas nouvelle⁵²⁵ mais cette configuration stabilisée devient la marque distinctive de l'association :

« Dans l'association des PEP⁵²⁶, les directeurs avaient une autonomie quasi totale en terme d'orientation, voire en terme d'évolution des établissements et de création de structure [...]. Clairement, aux PEP, les salariés avaient le pouvoir. Sous réserve de respecter l'étiquette et le protocole, qui suit l'avis des présidents et des administrateurs. Mais en réalité des directeurs géraient. Enfin [il faisaient] plus que gérer, ils orientaient la vie de l'association. Donc à l'OVE c'était quelque chose de complètement différent. Les deux services centraux jouaient un rôle effectif et efficace, c'est un mode de direction totalement différent [...]. L'OVE a toujours été une organisation relativement centralisée et cette tendance centralisatrice s'est confirmée toutes ces années. Aujourd'hui encore la direction générale [et les] services centraux [ont un poids] extrêmement important, beaucoup plus qu'il ne l'est dans la plupart des associations. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

En second lieu, la décentralisation des pouvoirs, qui consiste à séparer les missions de la présidence et de la DG, à renforcer le poids institutionnel du bureau et à attribuer de nouvelles tâches aux directeurs d'établissements, se traduit par le renforcement de la centralisation autour de la DG de l'OVE : l'extension des tâches du président et du bureau est contrôlée et l'autonomie des directeurs d'établissements est réduite.

⁵²⁵ « L'OVE a toujours été centralisée. Les gens s'en étonnent et on pourrait apparaître un peu comme ayant un système stalinien... Alors je fais attention là-dessus, ce n'est pas du tout cela, c'est qu'en fait on centralise des fonctions qui autrement seraient dispersées. » [président Ch.]

⁵²⁶ Les PEP : « l'oeuvre des pupilles de l'enseignement public » est une fédération d'associations gestionnaires d'établissement très proche de l'Éducation Nationale.

Si l'association était déjà centralisée avant 1995, la période considérée voit paradoxalement se renforcer cette configuration grâce à la mise en place contrôlée de contre-pouvoirs. En d'autres termes, la formalisation de la gouvernance de l'association conduit à un renforcement de la DG.

2.2.2.1.3. La centralisation de la politique de recrutement par le siège

Le rééquilibrage des pouvoirs entre la présidence et la DG conduit à une centralisation plus forte de la DG concernant la politique de recrutement général de l'association. En effet, de la même manière que la DG reprend en main le recrutement des directeurs, cette politique de centralisation s'étend à l'ensemble des personnels de l'association.

Jusqu'en 1990, les directeurs maîtrisaient totalement le recrutement de leur personnel ; les membres de la DG n'intervenaient qu'en fin de chaîne pour valider le choix du directeur. Cette validation n'était que de principe et cette délégation est progressivement remise en cause. Dans un premier temps (fin des années 1990), l'importance de l'opération de validation par la DG est réaffirmée :

« Le directeur recrutait ses éducateurs. La direction générale ratifiait les contrats, c'est tout. J'avais tout de même instauré un principe ; je recevais tous les nouveaux embauchés. Ils étaient recrutés par le directeur mais [ils] venaient au siège. En somme, au siège on validait le recrutement qui avait été fait par le directeur. » [M. Da., responsable ressources humaines]

Dans un second temps, le processus de recrutement est reconstruit de telle sorte que le directeur ne soit plus qu'une courroie de transmission : les membres de la DG recrutent directement le personnel.

« La DG pèse vraiment sur les directions d'établissement. Aujourd'hui, on n'a fait que poursuivre, voire renforcer cette tendance. Les directeurs d'établissement sont vraiment sous l'autorité de la DG [...]. Ils n'embauchent pas leur personnel par exemple. C'est la DG qui impulse la politique de chaque établissement. Et quand ça coince, ça coince fort... On ne peut pas être directeur d'établissement comme on l'est à l'ADAPEI [...]. Quand je recrute des directeurs d'établissement, j'y vais franco là-dessus, pour qu'ils ne se trompent pas. Il faut qu'ils acceptent ça [...]. Chacun son métier. Il y a des décisions qui relèvent [de la direction générale] et d'autres des directeurs d'établissement [...]. Le directeur d'établissement qui voudrait avoir la totalité du pouvoir dans sa boutique, c'est pas comme ça que ça fonctionne. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Un service de ressources humaines à part entière est progressivement mis en place. Jusqu'en 1998, date de l'accession de Monsieur B. à la DG, tous les recrutements de l'association étaient assurés par le responsable RH et le directeur administratif de l'association.

Le processus était donc déjà en partie centralisé au sein de la DG. Cependant, le processus était peu formalisé. Les recrutements s'organisaient localement, sans ligne directrice bien établie et le personnel de l'OVE, en particulier les directeurs mais également le personnel des structures, se caractérisaient par un profil technique hétérogène.

« À l'époque, on ne voyait pas l'intérêt d'avoir des DRH dans nos associations, ce n'était pas une fonction qui était primordiale [...]. On fonctionnait à la bonne franquette, on ne voyait pas l'utilité d'avoir une politique de gestion des ressources humaines. » [M. Da., responsable ressources humaines]

Signe de cette organisation « empirique », le responsable RH n'avait pas de fonction dédiée ; ses responsabilités RH n'étaient qu'une tâche parmi d'autres et la hiérarchie n'était clairement pas en faveur de cette responsabilité :

« Quatre ou cinq ans après [mon arrivée à l'OVE], j'ai été nommé responsable des ressources humaines, sachant qu'il m'avait laissé en support pendant un temps parce qu'il n'y avait personne pour faire tout le côté gestion de secrétariat de l'association, mais aussi participation aux instances de directions. » [M. Da., responsable ressources humaines]

La création du service DRH en 2001 avec la nomination d'un DRH à temps plein modifie profondément cette configuration. Tout d'abord, le DRH est explicitement recruté sur ses compétences techniques, non pour son militantisme ou son attachement associatif. Il s'agit à la fois de professionnaliser le processus en le technicisant et de détacher le profil du poste des anciennes valeurs militantes qui avaient présidé au recrutement de l'ancien RRH.

« Le DRH que l'on a recruté n'est pas du tout issu de la culture médico-sociale, c'est extrêmement intéressant [...]. On cherchait un technicien hyper compétent. Donc on a recruté M. H., on l'a recruté sur des compétences techniques. On l'a recruté parce qu'il avait 2 masters en ressources humaines et [qu'] il nous fallait cette compétence-là. Nous, on ne l'avait pas. Il connaît toute la jurisprudence, il a une approche extrêmement pointue des ressources humaines, sur le plan juridique et tout cela c'est important. Ce qu'on lui demande, ce n'est pas [de] l'empathie avec l'employé. Il va tailler à la hache et du coup il ne se pose pas de question. Il apporte ce plus-là, que M. B. et moi n'avons pas dans notre formation initiale. » [M. Mo., directeur général adjoint depuis 1998]

Ensuite et surtout, la création du service permet de conserver la centralisation du processus tout en formalisant celui-ci. Il s'agit de créer des règles qui homogénéisent le processus de recrutement et accentuent la maîtrise des membres de la DG sur le processus. La principale règle consiste à séparer les tâches : alors que ces derniers gardent la main sur le recrutement des directeurs et des médecins, le DRH nouvellement recruté s'occupe du reste.

Cette division du travail est en soi le signe que la DG garde la main sur le recrutement, puisqu'elle conserve la mainmise sur le « cœur de métier » et sur le recrutement des directeurs mais également sur celui des cadres de l'association :

« Le recrutement des cadres sous la validation de la direction générale est beaucoup plus récent. C'est vraiment formalisé depuis moins de cinq ans, je dirais. Antérieurement c'était beaucoup plus flou, ça dépendait des directeurs, ça dépendait de la situation des établissements. » [M. V., directeur et responsable informatique]

La maîtrise du recrutement de la ligne hiérarchique par la DG lui permet d'orienter et d'homogénéiser la culture managériale de l'association.

2.2.2.2. Les outils de gestion

La formalisation ne se résume pas à un jeu autour des rôles et fonctions inscrites sur l'organigramme ; il ne s'agit pas d'opposer un monde formel soi-disant factice à la réalité d'un monde informel qui serait caractéristique du fonctionnement « réel » de l'association. Au contraire, le jeu sur la règle fait partie intégrante de la stratégie de centralisation initiée par les membres de la DG et il contribue en ce sens à introduire et à stabiliser le déplacement et la pérennisation du centre de gravité de l'association.

Pour mettre en œuvre leur stratégie de centralisation, les membres de la DG mobilisent une série d'outils de gestion. L'unité de cet ensemble est parfois relevée par les acteurs qui rangent ces outils sous le terme de « qualité », sans que ce terme ne soit plus explicite. Nous pouvons cependant déceler une logique d'ensemble lorsque l'on s'intéresse plus précisément à la mise en œuvre de ces outils.

Si le projet de doter l'association d'une série d'outils qualité est une décision volontaire et programmée des services centraux, la mise en œuvre de cette stratégie est à la fois tâtonnante et cumulative. Tâtonnante, car les membres de la DG ont procédé par une série d'expérimentations et ont progressé par essais/erreurs. La plupart des outils mobilisés sont travaillés, modifiés, parfois abandonnés puis repris.

« On en est au début, mais on a déjà une batterie d'indicateurs. L'idée c'est d'avoir très peu d'indicateurs. Je pense qu'on va essayer de ne pas dépasser la dizaine [...]. Pour le moment il y a cinq indicateurs. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Si la plupart des outils définis opèrent par le biais de la qualification des produits et non par celui de la qualification des processus comme c'est le cas dans l'industrie, les membres de la DG insistent explicitement sur l'amélioration des processus induite par la mise en œuvre des outils de gestion plus que sur les produits finaux. La stratégie tâtonnante est ainsi justifiée, dans la mesure où c'est l'amélioration des processus de production de données qui est mise en avant, non pas l'amélioration de l'offre de services elle-même.

« Même s'il n'a pas vraiment abouti, [ce n'est pas grave car] l'initiative était plus importante que le résultat [...]. Le projet de manuel de procédure était extrêmement ambitieux. Et puis on s'est mis à réfléchir sur le sens de ce manuel le jour où l'un de nous a rédigé une procédure sur la manière de nettoyer les dessus de table et le fait qu'il fallait d'abord passer un produit avec une lavette jaune et puis rincer avec une lavette rose. Là on s'est dit que peut-être il y avait matière à se poser des questions. Donc on a abandonné ce degré de détails. Mais on a gardé cette pratique de rédiger des procédures sur des sujets importants. Dans tous les domaines, aussi bien s'agissant des usagers, le signalement d'une situation de danger, que s'agissant des personnels ou de modes opératoires. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

La stratégie mise en œuvre est également cumulative, car elle s'est organisée suivant de grandes étapes. Au CA du 15 octobre 2003, Monsieur B. et Monsieur V. présentent la mise en œuvre successive de ces outils de gestion à l'intérieur des établissements :

**Encart 38 - PRÉSENTATION DES OUTILS DE GESTION DES
INFORMATIONS DANS LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DE L'OVE-2003**

M. B. réprecise le contexte concernant ces outils, et en particulier la préoccupation de l'OVE qui doit être une gestion rigoureuse au moment où les contraintes budgétaires se font plus prégnantes.

M. V. représente le groupe de travail composé de plusieurs directeurs avec monsieur Mo. (DGA) ainsi que d'autres personnes extérieures à l'OVE ; il présente le cadre général que l'OVE met en place dans les établissements. Il énumère les étapes marquantes des outils de communication à l'OVE :

"Servir l'Enfant" - "Les Mots pour Agir" - "Le dossier de l'utilisateur" - "Plan opérationnel de développement" - "Manuel de Procédures" - "Info.VE" et présente les Nouvelles Technologies d'information et de communication (NTIC) et leur arrivée à l'OVE :

1999 : site www.OVE-asso.com [CA 2003]

2000 : commission de travail

2001 : premier intranet et ouverture du CAT Myriade

2003 : réseau privé virtuel

Deux étapes sont ainsi mises en avant : les manuels et l'arrivée des nouvelles technologies. Cette chronologie n'est pas unanime ; elle est contestée par d'autres acteurs. Les membres des services centraux eux-mêmes ne s'accordent pas sur les grandes étapes de la mise en œuvre de

la stratégie. Monsieur V. distingue ainsi trois étapes centrales : l'introduction des manuels de procédure, l'amélioration de la qualité, la mise en place d'un système d'information.

« Ça s'est mis en place de manière progressive. Cela dit il y a au moins deux événements importants qui ont aidé. Le premier est le travail entrepris à partir de 1997, 1998 autour du manuel de procédure [...]. C'était clairement annoncé comme la possibilité mettre à plat les procédures dans une perspective de transmission. Transmission entre salariés qui évoluent, qui changent d'emploi, transmission entre directeurs. Le travail autour du manuel de procédure a été l'occasion d'une remise à plat générale dans tous les secteurs, tous les domaines. Donc cela a effectivement permis de réfléchir à la manière dont les choses fonctionnent [...]. Et le deuxième événement c'est l'entrée dans la démarche pour l'amélioration de la qualité, qui est consécutive au manuel de procédure. Enfin ça procédait de la même logique. [Cette] démarche a été engagée très tôt puisqu'elle a démarré en 2003, alors qu'elle n'était pas encore forcément d'actualité dans tout le secteur. Donc ce sont vraiment deux lignes de force très importantes. La troisième est la mise en place du système d'information qui a permis d'organiser tout cela. » [M. V., directeur et responsable informatique]

Quelle que soit la chronologie, la même idée-force parcourt cependant ces extraits d'entretien : la mise en œuvre des outils de gestion s'est organisée de façon progressive. Nous allons tout d'abord nous centrer sur les outils eux-mêmes pour dégager par la suite la logique d'ensemble qui préside à leur mise en place au sein de l'OVE.

2.2.2.2.1. Le référentiel métier et l'écriture de procédure : outils de gestion

La première construction d'une série d'outils de gestion remonte à la période pré-1995, lorsque Monsieur B. est engagé comme « *conseiller technique* » aux côtés du directeur général Monsieur S. Ce dernier avait à l'époque engagé une réflexion collective sur la professionnalisation à l'OVE pour stabiliser les missions des employés, éviter les recoupements d'intervention des uns et des autres, *etc.* Des « groupes métiers » constitués des professionnels (éducateurs spécialisés, moniteurs, *etc.*) sont construits pour rédiger ces fiches. Les membres des « groupes experts » (fondés sur la multi-disciplinarité) sont quant à eux chargés de lire la production des membres du premier groupe et de vérifier sa cohérence.

Alors que ces documents n'étaient au départ destinés qu'à une utilisation informelle et ponctuelle, Monsieur B. propose de formaliser le processus et de rédiger des « fiches métiers » dans le but explicite de les utiliser comme des outils de management. Monsieur S. s'engage alors dans un processus de réécriture complète des fiches. Ce processus s'étale jusqu'au départ en retraite de Monsieur S. en 1995.

L'élaboration de ces fiches constitue un moyen de former Monsieur B. à la particularité de l'association en le confrontant aux problématiques de terrain afin qu'il prenne à terme la direction de l'association dans les meilleures conditions possibles. Ces fiches sont également conçues comme un outil de management des employés de l'association dans une optique bureaucratique : il s'agit de préciser les rôles de chacun pour cloisonner les relations entre les employés des structures.

La deuxième série d'outils de gestion est définie à partir de 1996, lorsque le DAF prend la succession de Monsieur S. à la DG ; elle est mise concrètement en œuvre dès 1998, lorsque Monsieur B, alors directeur général adjoint, prend la direction de l'association.

La construction des manuels reprend la même logique qui sous-tend la définition des fiches-métiers en la déplaçant vers l'ensemble des procédures de l'OVE aussi bien au niveau des établissements que de l'association. L'ensemble des procédures de sécurité, de recrutement, de gestion des conflits, *etc.* est compilé selon le même processus et synthétisé dans une série de documents. Le processus est cette fois déconnecté d'une action de

formation/professionnalisation. Dès le départ, il s'agit de construire un outil de management qui qualifie et qui stabilise les pratiques de travail des employés. La troisième série d'outils de gestion correspond à la définition d'un système d'information au début des années 2000.

La mise en œuvre de cette construction correspond au transfert et à la systématisation d'une initiative locale et individuelle d'un directeur d'établissement qui avait travaillé à équiper sa structure d'un parc informatique, à relier les ordinateurs entre eux et à créer un serveur puis un intranet de 1997 à 2001. Dans un second temps, les membres de la DG, ayant identifié cette opération, demandent au directeur d'établissement d'organiser une présentation à l'ensemble des directeurs de structures à l'occasion d'un séminaire en 2002. Reprenant et systématisant cette stratégie, Monsieur B. et Monsieur Mo. décident d'équiper l'OVE d'un intranet :

« [Il était difficile] de transmettre rapidement l'information. Les services centraux généraient un nombre important de procédures écrites et on atteignait un point de blocage. L'association ne pouvait pas continuer à se développer sachant que les services centraux étaient faiblement pourvus en termes de moyens humains et qu'il n'y avait pas de perspective à court terme d'augmenter la taille de ce service. Donc il fallait trouver une alternative. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

La création de l'intranet ne représente que la première étape de la création d'un système d'information, qui se traduit rapidement par la création d'outils ciblés.

Les premiers outils portent sur la gestion des usagers (comment gérer les usagers présents, absents ou candidats dans un établissement). Les deuxièmes portent sur la gestion des CDD. Avant la mise en place des procédures, tous les contrats étaient signés à la DG, ce qui occasionnait des pertes de temps et une multiplication des documents papiers. La création d'une application Web permet de raccourcir le temps de transmission et de réduire le nombre de procédures.

2.2.2.2. La mise en place d'indicateurs pour contrôler les établissements

Cette formalisation progressive des outils de gestion conduit l'association à définir des indicateurs qui la renseignent sur le fonctionnement de chaque établissement, lesquels sont remplis par les directeurs de chaque structure et dont les données sont mises en ligne sur l'intranet de l'OVE.

« Les indicateurs sont simples mais ils amalgament des informations complexes. Alimenter l'indicateur ne doit pas occasionner un travail supplémentaire. Le moins de travail possible [...]. Dans le domaine de la qualité ou dans le domaine de la sécurité, les responsables avaient leurs propres outils, leurs propres tableaux, généralement réalisés sur tableur et ils renseignaient ces tableaux. Au mieux, [ces tableaux] étaient partagés entre eux et le directeur général. Donc là, on a abordé les choses de la façon suivante. On leur a proposé de remplacer leurs tableaux par un autre outil, un outil de formulaire. Ici, il s'agit de la qualité du projet d'établissement. On a repris les items [que la directrice] gérait dans son tableur, on les a passés sous la forme de formulaire Web, mais avec le souci (et cela a été travaillé avec elle) de conserver les mêmes items. Voire éventuellement d'en ajouter d'autres, ça lui donne la possibilité d'avoir exactement le même tableau que par le passé, mais un peu plus alimenté. Donc, par exemple sur la qualité on a un nombre inquiétant d'items, mais qui au final donne un indicateur. Cet indicateur, on peut d'ailleurs se contenter de le regarder : est-ce qu'il est vert, est-ce qu'il est rouge ? Si on veut des détails, on passe dessus. Pour l'activité, c'est un peu différent. On a repris les éléments qui existent au service DASS. On les a un peu retraités, mais là c'est parce que notre logiciel de gestion est un logiciel commercial, il ne permet pas de faire des extractions. Donc on a trouvé un système mais c'est pareil, le responsable du domaine activité a une ligne de texte à saisir chaque mois pour générer l'indicateur. Ça lui prend moins d'une minute. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

La création et la mise en œuvre de ces trois séries d'outils sont explicitement présentées par les membres des services centraux comme des outils de management destinés à favoriser la gestion de l'association et des structures par la DG.

« Quand je lis les Projets Pédagogiques Éducatifs et Thérapeutiques [PPTT] de l'époque, c'est une bonne manière de prendre conscience des établissements. Là par exemple, je vois en fait une compilation d'un écrit de médecin, du directeur, et puis du responsable de formation professionnelle. Les trois [sont] accolés et agrafés, cela fait le projet d'établissement [...]. Donc en fait, c'est fait pour répondre à une obligation réglementaire. Mais ce n'est pas un outil. [Ce que nous souhaitons au contraire, c'est] utiliser le projet d'établissement comme un outil [...]. Voilà, le management, cela passe par des textes, des outils, des leviers. Et là, tu vas avoir un bel outil. Parce que du coup, cela entraîne la réflexion avec l'ensemble des directeurs d'établissement. » [M. B., directeur général depuis 1998]

« S'il n'y avait pas la volonté que la direction générale ait la main sur les opérations, l'outil technique ne servirait à rien. On n'aurait même pas songé à le créer. On a beaucoup d'échanges avec le DSI [directeur du système d'information] des APF⁵²⁷. Quand on leur a présenté cela, ils nous ont dit que c'était très bien, mais que cela ne leur servirait à rien parce que les établissements sont autonomes. C'est en cela que l'on a développé le système d'information. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Une conception générique des outils de gestion sous-tend l'argumentation des acteurs. Selon ces derniers, ces outils de gestion, censés être neutres et construits de telle façon à décrire une réalité objectivable, ne font que produire une photographie de l'établissement. En d'autres termes, ils sont indolores et ne sont des outils de management que dans la mesure où ils permettent de produire des données fiables et utilisables facilement.

« Au bout du compte, on a un document de base à l'OVE qui dit : à l'OVE, en 1995, Mesdames et Messieurs les directeurs, Mesdames et Messieurs les professionnels, qui fait quoi ? Dans le secteur médico-social, ça n'existe pas. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Cependant, la mise en place de ces outils a des effets sur l'association et les manières de travailler des professionnels.

2.2.2.2.3. Les effets de la mise en place d'un outillage gestionnaire: uniformisation des pratiques

Ces outils ne sont pas neutres. Les membres de la DG eux-mêmes soulignent les effets de leur introduction au sein des établissements et de l'OVE.

Deux effets sont centraux. La construction puis la mobilisation de ces outils tendent vers deux directions principales. En premier lieu, les outils sont utilisés par les membres de la DG pour uniformiser les pratiques de travail à l'intérieur des structures et au sein de l'association.

« Le manuel de procédure permettait de répondre à toute sorte de problème, pour avoir globalement une amélioration de la qualité [...]. En regardant plus loin, c'est formaliser les bonnes pratiques [...]. L'objectif c'est la maîtrise de notre système. Maîtriser la complexité et l'évolution de la réglementation, améliorer la cohérence entre l'établissement : tout le monde fait pareil. » [M. Pa., administrateur trésorier, expert-comptable]

⁵²⁷ APF : Association des Paralysés de France est la plus grosse association gestionnaire du secteur du handicap. Elle emploie 11000 salariés dans toute la France.

Stabiliser et standardiser les pratiques de travail permet alors de définir de « bonnes pratiques » censées servir de benchmark à tous les employés.

« Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de structure médico-sociale comme la nôtre qui ait cela, mais cela permet de se poser beaucoup de questions. Quelle est la meilleure pratique ? Quelle est la bonne pratique ? Quelles sont les obligations réglementaires, légales ? » [M. Pa., administrateur trésorier, expert-comptable]

Pour la DG cet outillage est explicitement une aide à la décision aussi bien à son niveau qu'aux niveaux subalternes.

« Le principal outil, ça va être le manuel de procédures. Premièrement, [il permet] de formaliser les pratiques, de formaliser les manières de faire. On les fixe, on les écrit. Et en les écrivant, on s'est aperçu qu'on peut assez facilement les améliorer [...]. Dans un établissement, on faisait comme cela ; dans un autre, on faisait autrement. En fait, rien n'était écrit. Puis, on s'aperçoit que dès qu'on décompose un processus, d'emblée la modélisation permet d'améliorer la circulation d'information, la prise de décision, enfin les critères qui font la décision. Tout cela est vraiment facilitant. Et donc, un, on formalisait et on améliorait. Et deux, ce qui me plaisait bien, c'est que dans une organisation comme l'OVE, toute la partie décision, c'était une boîte noire. Ici, on objectivait une partie. Par exemple, une des premières fiches de procédure que j'ai voulu faire, c'était la fiche d'entretien d'activité des directeurs [...]. C'est l'idée de faire des normes. » [M. B., directeur général depuis 1998]

L'introduction d'un processus de production de normes se traduit par un effet externe. Les structures de l'association sont évaluées à partir d'un même angle d'attaque, d'une même grille de lecture sans que les établissements ne soient interchangeables pour autant, dans la mesure où les outils ne concernent que la production de données et ne s'accompagnent pas de standards.

« Avoir des projets d'établissement qui sont formalisés, écrits par les équipes avec un accompagnement extérieur ou pas, sur la base d'un même canevas, ça reste toujours d'actualité. On a le même canevas de projet d'établissement. Et puis après, il est succinctement présenté au bureau de l'OVE par un administrateur. [L'enjeu], c'est de dire : est-ce que ce projet d'établissement est conforme aux orientations de l'association ? On ne demande pas d'aller vérifier tous les aspects du projet d'établissement, mais [d'avoir] cette lecture un peu globale. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Cette grille de lecture permet en revanche de créer une image homogène de l'association. Ce faisant elle est à l'origine d'un effet externe à l'OVE : il s'agit entre autre de produire un effet d'affichage vis-à-vis de l'environnement en général et des tutelles en particulier. L'argumentation fondée sur la réalité objectivable par les outils de gestion est ici renversée sans être pour autant abandonnée : les outils rendent compte de la réalité ; ils permettent également de l'ordonner.

« Le rapport annuel de fonctionnement a toujours été un élément fort, à l'interne comme à l'externe [...]. Mais jusqu'en 2005, 2006, il n'y avait pas de trame. Il y a eu une trame à partir du moment où on l'a inscrite dans le système d'information. Ce document a été numérisé et tout naturellement ça a été l'occasion de l'organiser [...]. Le problème était tout simple. Suivant les directeurs, les documents étaient complètement hétérogènes. Et donc, dans une perspective de transmission à l'autorité de contrôle, on n'était pas en mesure de donner une image cohérente. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

En second lieu, la mise en œuvre de ces outils est à l'origine de la production d'un effet interne à l'association. En mettant en place un mécanisme participatif de co-production d'une règle commune (et de « bonnes pratiques »), les membres de la DG transposent concrètement leur

stratégie de centralisation/décentralisation. Faire participer les acteurs au processus de définition des outils renforce les contre-pouvoirs ; dans le même temps, ces règles renforcent l'assise de la DG au sein de l'association, cette dernière est d'autant plus légitimée qu'elle dispose de règles et donc de possibilité de sanctions collectivement définies.

En d'autres termes, la création et la mise en œuvre de cette série d'outils de gestion permettent de modifier les configurations de relations de pouvoir à l'intérieur de l'association et à l'intérieur des établissements. Plus précisément, la mise en œuvre des dispositifs permet au directeur général de former une alliance à plusieurs niveaux avec les directeurs de structures. Impliquer plus particulièrement les directeurs dans la phase de création des indicateurs permet aux membres de la DG de les inclure dans le processus de décision.

« Je permets un cadre de travail. Je dis « je », mais en fait, c'est l'état d'esprit dans lequel on va se trouver ici, M. G., M. Da., le secrétaire général et moi-même, [ainsi que] les directeurs. On va se sentir autorisé à avoir des réunions par thématique. Et cela, c'est nouveau hein. Je me rappelle les premières réunions que j'animais. J'avais une responsabilité lourde, je le sentais bien. Je n'avais jamais écrit de projet d'établissement. Mais il fallait quand même qu'on détermine ce que pouvaient être les grands principes [...] de mise au travail des équipes, des directeurs d'établissement [...]. Impliquer et mobiliser. Le projet d'établissement, c'est un document qui a cette capacité. C'est des éléments avec lequel le directeur d'établissement doit mobiliser son équipe. C'est un outil pour nous de management. » [M. B., directeur général depuis 1998]

Les outils deviennent des prétextes pour impliquer les directeurs dans un processus d'élaboration plus général concernant l'association. Ils participent à assouplir la posture hiérarchique de la DG.

2.2.2.2.4. Un renforcement de la légitimité des directeurs dans les établissements

La mise en place de ces procédures renforce la place des directeurs d'établissement face aux équipes de professionnels. La légitimité de la logique managériale prend le pas sur le pouvoir des médecins et sur une logique de métier.

« Vous savez ce que j'ai découvert, dans une structure médico-sociale ? Où est le pouvoir ? Où est le centre de décision ? On se rend compte qu'il y a souvent le pouvoir médical qui pèse lourd, le médecin-psychiatre. Puis, il y a le directeur d'établissement. Là, il y a un binôme qui est censé fonctionner intelligemment [...]. Et je me suis aperçu que dans nos établissements, le pouvoir [appartenait au médecin. En faisant les manuels de procédure, on s'est aperçu qu'on apportait nous des éléments de nature à donner un cadre qui allait au-delà du seul avis du médecin-psychiatre. En cas de difficulté, le directeur d'établissement se tournait plutôt vers le médecin psychiatre et seulement après vers le DG. Et là, on a apporté un cadre qui a donné l'idée à certains que l'élaboration de règles de fonctionnement a diminué les marges avec lesquelles les médecins avaient l'habitude de fonctionner. » [M. B., directeur général depuis 1998]

« Cet outil, ce manuel de procédures impliquait un changement d'équilibre à l'intérieur des établissements. D'un seul coup, ce n'est plus la voix du médecin qui peut dire : « c'est comme cela que cela devrait être ». D'un seul coup, on avait des éléments objectivables dans tous les établissements de l'OVE ou au-delà. Et d'un seul coup là, je trouve que cela donnait un savoir qui a été davantage partagé par la communauté des professionnels. » [M. B., directeur général depuis 1998]

La formation de cette double alliance DG/directeurs d'établissements produit un effet immédiat de mise en dépendance des seconds vis-à-vis des premiers. Ce faisant, les membres de la DG réduisent l'autonomie des directeurs vis-à-vis de la DG tout en les incluant dans le dispositif mis en place :

« Toutes les associations se sont retrouvées confrontés à des directeurs d'établissements qui étaient un peu des roitelets. Chacun dirigeait sa boutique et chacun estimait qu'il était le patron, point. Les outils de gestion ont été un moyen d'asseoir son autorité sur les directeurs. » [M. Da., responsable ressources humaines]

Cette mise sous dépendance, qui se traduit paradoxalement par une diminution de l'autonomie des directeurs d'établissements alors même qu'ils sont plus inclus dans les dispositifs concernant la gestion de leurs établissements, s'illustre particulièrement bien à travers l'exemple des indicateurs. Ces derniers sont en effet mis en ligne et sont disponibles sur l'intranet de l'association, ce qui a pour effet immédiat de renforcer voire de créer la concurrence entre directeurs.

« Ce tableau de bord, c'est un outil pour les services centraux mais c'est aussi un outil pour le directeur. Tous les directeurs y ont accès. Tout le monde voit tout le monde. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

La création et la mise en œuvre d'outils de gestion *a priori* disparates au sein de l'association et de ses établissements (fiches métiers, manuels de procédures, système d'information) sont sous-tendues par une même logique d'ensemble. Ces outils de gestion sont présentés comme neutres (ne produisant aucun effet en soi) et c'est à ce titre que les membres de la DG justifient leur extension : dans la mesure où ces outils décrivent une réalité objectivable, ils ne sont mobilisés que pour fluidifier l'organisation.

Pour autant, ces outils sont investis de telle sorte à ce qu'ils produisent des effets à la fois externes à l'association (uniformiser les pratiques pour produire une image cohérente) et internes (modifier les relations de pouvoir à l'intérieur des structures au profit de la DG).

2.2.2.2.5. Les faibles résistances face à la professionnalisation du management

S'il existe des résistances face à la mise en œuvre de ces nouvelles manières de gérer, elles restent marginales et ne remettent jamais en cause le niveau de délégation entre les directeurs et la DG. La contestation reste avant tout d'affichage, même si elle est partagée par des membres des services centraux, certains administrateurs ou des salariés des établissements. Deux registres sont à distinguer : la contestation qui porte sur la mise en œuvre des outils de gestion et celle qui porte sur les valeurs de l'association.

En premier lieu, un ensemble de critiques porte sur la mise en œuvre des dispositifs de gestion à l'intérieur des établissements. Ces craintes sont en particulier partagées et anticipées par les administrateurs de l'association et par les membres des services centraux.

Encart 39 - INTRODUCTION DE L'ÉVALUATION INTERNE À L'OVE - 2002

« M. X, directeur d'établissement et président de la Commission Médico-Éducative, expose la réflexion menée sur la question de l'évaluation qui s'inscrit dans le droit fil des préoccupations de l'OVE depuis 1992, et la mise en place du document "Servir l'Enfant". Introduire ce travail sur l'évaluation peut susciter des craintes, raison pour laquelle la commission va proposer des outils destinés à « l'évaluation interne » ; il reviendra aux établissements de s'approprier ces grilles d'audits pour les différents services. » [CA 11 décembre 2002]

« Je pense que M. B. a viré un peu de l'autre côté. C'étaient des procédures... Vraiment, je me rappelle des déboires infinis sur la procédure de la procédure ; c'était fou ! » [M. Da., responsable ressources humaines]

Mais ce type de critiques est particulièrement mis en avant par les directeurs d'établissements. Dans la mesure où ces derniers sont fortement incités à participer à la création des outils de gestion, voire en sont les maîtres d'œuvre, les directeurs et leurs adjoints ont tendance à associer ce processus à une bureaucratisation des structures dont ils ont la charge. L'utilité du renforcement de la règle impersonnelle est directement questionnée, et ce d'autant plus qu'il leur faut participer à sa création et à sa systématisation.

« Je me rappelle avoir reçu [le manuel de procédures]. Il y avait une fiche sur les lavettes pour nettoyer. Alors il fallait que la lavette bleue serve à cela. La lavette jaune à autre chose. Alors vous pensez, il y avait des choses que les gens ne comprenaient pas. [Ils ne comprenaient pas] qu'on les prenne pour des femmes de ménage [...]. Je savais très bien qu'on n'allait pas faire la vaisselle avec les trucs qui nettoyaient la douche et puis les toilettes. » [Mme St., administratrice, ex-éducatrice spécialisée de l'OVE]

« Il m'a taquiné ce monsieur-là. Il avait vingt ans de métier : « Et toi le petit jeune, tu ne vas pas nous embêter avec ça, ce n'est pas toi qui vas nous apprendre comment on travaille ». » [M. Da., responsable ressources humaines]

Pour autant, cette contestation ne débouche pas sur une résistance organisée, que ce soit grève ou freinage. Tout au plus le directeur ralentit-il la mise en œuvre de la stratégie dans certains cas exceptionnels. Nous avons montré précédemment que les conflits à l'intérieur des établissements étaient pris en charge par le DGA qui protégeait ainsi le DG de l'OVE. Les conflits relèvent bien plus souvent de dissensions internes aux établissements que d'une contestation de la stratégie de la DG.

Il convient de remarquer qu'aucune opposition au changement du mode de gouvernance n'est mentionnée ; les contestations portent exclusivement sur l'introduction à l'intérieur des dispositifs de gestion. Par extension, c'est la gestion en général qui est ciblée :

« Les membres du bureau disent souvent [qu'] on fait beaucoup de gestion. Mais il faut aussi que notre nouvelle gouvernance nous permette d'évoquer plus qu'on ne le fait les résultats que l'on obtient avec les personnes que l'on accueille. Donc, derrière cela il y a ce souci... Il y a des gens qui me disent : « moi je viens de Francheville, je viens de passer une demi-heure dans les bouchons, je suis bénévole et quelque fois je me pose la question, pourquoi je fais cela ? ». Il faut qu'on en rende compte dans notre façon de parler des activités de notre association. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

À travers ce filtre, ce sont les valeurs de l'association qui sont questionnées, voire regrettées. C'est d'abord et avant tout l'abandon de la relation privilégiée avec l'Éducation nationale qui est regretté et présenté comme une perte de valeur fondamentale, dans la mesure où cet attachement était précisément ce qui différenciait l'OVE des associations concurrentes.

« M. B. essaie de maintenir le poids de l'association, de le transmettre aux nouveaux arrivants. Mais il en fait ce qu'il veut, il peut toujours nous dire : « vous êtes des vieilles tiges », nous, on voit cela autrement. L'OVE était une association quand même très originale. Il y a eu les couples d'instituteurs pendant une vingtaine d'années peut-être. Dans chaque établissement, le directeur était avec la femme qui était économiste ou autre chose, ou infirmière comme dans d'autres établissements. Cela, c'est une volonté qui a été cassée par la nouvelle direction. Plus de couples. » [M. F., administrateur et ancien salarié]

« Quand je suis rentré à la Rochette, il y avait le couple Yvon et Simone. C'était un vrai couple, c'était une image sécurisante. On voit bien que ce n'est plus ce qui se fait maintenant. Mais [...] qu'est-ce qu'on retient de ce passé ? » [M. F., administrateur et ancien salarié]

Par extension, ce sont les valeurs historiques de l'OVE qui se dissolvent peu à peu, selon d'anciens administrateurs.

« M. A. exprime son malaise sur ce qu'il ressent comme une discordance entre l'idéologie de « laïcité à toute épreuve » et une perte d'identité sur ce domaine. » [Bureau, 11 octobre 1999]

Le choix du syndicat employeur serait également représentatif de ce basculement de l'association vers l'apolitisme.

« Le choix du syndicat d'employeur a dû faire discussion. Celui qui a été choisi finalement, qui l'a emporté, c'était un syndicat d'employeur qui apportait quelque chose à l'OVE en termes de techniques. Alors que l'autre qui a été proposé était beaucoup porté sur la laïcité, avec des prises de positions assez fortes. En fait il représentait le mouvement laïc des associations. Et là, il n'y avait pas photo. Sur la compétence et sur les moyens aussi qui étaient accordés justement à cette question, le SNASEA est quand même beaucoup plus en avance de ce côté-là, en termes de compétences techniques sur les problèmes que pouvaient rencontrer les employeurs. Voilà, le soutien que l'on pouvait attendre sur des questions liées à l'emploi de personnel était sans doute beaucoup mieux traité par le SNASEA. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

Les critiques qui existent autour de la stratégie de la DG ne dépassent pas l'ordre du discours et ne suscitent pas une opposition frontale. Cette faible opposition critique cristallise bien l'asymétrie de pouvoir qui existe entre la DG et le reste de l'association. De plus, la transformation de l'association se fait au travers de la mise en place d'outils de gestion qui prennent l'apparence de la neutralité et de l'objectivité et sont d'autant plus difficiles à critiquer.

Les critiques sont donc des critiques à la marge. Elles se concentrent, d'une part, autour d'un discours passéiste sur la perte des valeurs de l'association qui ne peut rivaliser avec le caractère moderne et innovant des nouveaux dispositifs managériaux. Et d'autre part, elles sont des critiques techniques portant sur la remise en cause d'un indicateur ou d'une procédure sans remettre en cause l'ensemble de la démarche.

Les règles bureaucratiques et les dispositifs technocratiques sont d'abord des outils efficaces pour reconfigurer les pouvoirs au sein de l'association tout en maintenant la position de force de la DG. Cependant, elles ne sont pas en totale congruence avec la philosophie de « contrôle à distance » mise en place par les pouvoirs publics pour contrôler les comportements des associations du secteur du handicap.

2.2.3. Déployer sa stratégie associative : contrôler « la main visible des managers »

Dans cette section nous montrerons l'impact de l'ensemble de ces réformes sur la fonction de direction d'établissement. En effet, la continuation d'un processus de centralisation qui se fait dépend des marges de manœuvre des directeurs

Les membres de la DG de l'OVE mettent progressivement en place un mécanisme similaire à celui qu'ils ont mis en œuvre avec le Bureau en ce qui concerne leurs directeurs d'établissements. D'une part, les membres de la DG attribuent au développement de nouvelles fonctions au rôle de directeurs et les font participer plus activement à la vie de l'association ; d'autre part, ils contrôlent cette modification de leur périmètre d'activité en poursuivant la tendance « historique » de l'association à centraliser la décision et la mise en œuvre des projets.

Qu'ils soient directeurs, membres de l'administration, membres du bureau et/ou de la DG, tous les acteurs s'entendent sur un même constat : les directeurs d'établissements sont de plus en plus encadrés dans leur action depuis la prise de fonction de Monsieur B. comme directeur général de l'association.

« Avant j'avais l'impression qu'ils étaient maîtres dans leur établissement, ils faisaient tourner leur truc. Ils rendaient compte ou ils ne rendaient pas compte à la DG, et puis voilà. Maintenant, c'est quand même [différent]. Ils sont obligés de rendre un certain nombre de comptes. On leur demande beaucoup plus de choses au niveau de la comptabilité, au niveau du personnel. Avant ils embauchaient un peu qui ils voulaient quand ils voulaient. Maintenant, il y a des effectifs à respecter, il y a des choses à respecter. Cela ne fonctionne plus comme avant. » [Mme Fr., assistante de direction]

Le changement central correspond à l'interventionnisme accru de la DG au sein des établissements. Plus précisément, la DG a tendance à renforcer son autorité sur les directeurs d'établissements en ne leur laissant que peu d'autonomie. Ce renforcement du contrôle passe principalement par trois aspects : la politique interne de recrutement de l'établissement, la définition de sa stratégie interne et la définition/mise en œuvre des projets d'établissements, notamment en ce qui concerne les relations du directeur avec l'environnement.

2.2.3.1. L'affirmation des DG sur les directeurs

C'est ensuite la stratégie interne de l'établissement qui est prise en main par la DG. Des réunions à intervalle régulier sont organisées entre celle-ci et les directeurs d'établissements (réunions deux fois par trimestre, séminaires une à deux fois par an).

Formellement, la distinction s'organise autour de la nature des interventions : le séminaire est censé être dédié aux problématiques générales de l'association ; les réunions doivent concerner les problèmes plus quotidiens des directeurs d'établissement. En un an, deux séminaires sont ainsi organisés à Autrans les 30 septembre 1995 et les 6 et 7 septembre 1996. La forme, le contenu et la structure de ces séminaires varient peu.

Le premier séminaire est dédié à E. Chavant, fondateur résistant de l'OVE (voir 1^{ère} partie) ; son point d'orgue est le discours structuré en trois parties (passé de l'OVE, situation de l'OVE, évolution de l'association) du nouveau président Mi. Le second, préparé par la DG, par le président et par le bureau restreint, se structure autour d'un discours prononcé par le directeur général et qui est également organisé en trois parties (« l'OVE aujourd'hui » ; « Notre action aujourd'hui » ; « Prospective » ; (*Réflexions préliminaires sur le séminaire d'Autrans*, non daté ; *Synthèse du séminaire d'Autrans*, Bureau du 22 novembre 1996)). Si l'on s'intéresse plus précisément à la façon dont l'information circule, ces séminaires et ces réunions ne se distinguent pas aussi nettement.

Ces regroupements ne sont pas simplement l'occasion de fournir une photographie de l'association ; ce sont d'abord et avant tout le moyen pour la DG de redescendre les informations portant sur la stratégie de l'OVE et par ricochet sur la stratégie des établissements au niveau local.

Peu d'informations ascendantes circulent dans ces réunions et séminaires entre la DG et les directeurs. Ces regroupements sont l'occasion pour les premiers de faire redescendre l'information et d'affirmer leur autorité vis-à-vis des seconds.

« Les réunions [sont organisées] sur une journée donc ils sont toujours un peu pris dans l'activité. L'intérêt du séminaire est d'être pendant deux jours un peu plus à l'écart, plus à distance. Dans les deux cas, c'est pour l'essentiel l'occasion d'un passage d'information essentiellement descendante de la direction générale vers les directeurs, dans une petite mesure dans l'autre sens. Mais c'est aussi l'occasion de réfléchir sur des

thématiques en termes d'évolution, en particulier lors des séminaires. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

C'est enfin la définition et la mise en œuvre des projets d'établissements qui sont fortement encadrées par la DG. Par-là même, cette dernière contrôle la relation des directeurs à leur environnement institutionnel. Le même mécanisme que celui qui caractérise l'évolution du recrutement du personnel par les directeurs est progressivement mis en œuvre par la DG. Dans un premier temps, cette dernière renforce l'importance de la validation des projets d'établissements qu'elle co-construit avec les directeurs au niveau local.

« Je n'ai jamais revendiqué l'autonomie, je ne considère pas que ce soit une valeur dans ce secteur donc je n'ai aucun problème par rapport à cela, et aucune difficulté. Mon positionnement à l'époque, et aujourd'hui encore, c'est de considérer que je suis là en tant que conseiller technique possédant une expertise. Cette expertise, je la mets au service de mon employeur. J'ai toujours été extrêmement attentif au fait de m'assurer que ce que je pouvais proposer correspondait aux orientations et aux souhaits de l'association. Je ne crois pas avoir jamais fait de choix importants qui ne soient pas préalablement validés. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Dans un second temps, le processus de définition du projet change de nature et les directeurs d'établissements sont peu à peu marginalisés lors de la rédaction ; la DG maîtrise alors l'ensemble du processus de production du projet.

« En ce qui concerne la rédaction des projets d'établissement, il y a eu une évolution sur ces douze, treize dernières années. Dans le tout début de cette période, l'initiative était plutôt du côté des établissements. Progressivement l'initiative est passée du côté de la direction générale. Aujourd'hui c'est clairement la direction générale et le CA qui jouent le plus. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Les conséquences de cette perte d'autonomie des directeurs d'établissements ne se restreignent pas au simple moment de rédaction du projet, quand bien même la maîtrise de ce processus est fondamentale pour la gestion locale de l'établissement. Les relations institutionnelles du directeur avec son environnement extérieur sont également affectées. Dans la mesure où les directeurs d'établissements perdent la main sur la construction du projet, ils doivent nécessairement avoir recours aux services de la DG pour les défendre face aux financeurs. En maîtrisant le processus de rédaction du projet, les membres de la DG contrôlent aussi bien le périmètre d'action du directeur à l'intérieur de son établissement que ses relations avec les tutelles.

« Lorsque j'allais déposer des projets à la DASS, je n'y allais jamais tout seul. C'était implicite, mais c'était aussi à la manière de fonctionner de M. B. Moi, en tant que directeur je m'interdisais d'avoir des contacts directs avec les autorités de contrôle. Donc DDASS ou Éducation nationale, systématiquement tout passait par l'intermédiaire de Monsieur B. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Deux exemples illustrent cette affirmation de l'autorité de la DG sur les directeurs d'établissements. La conduite des projets de SESSAD est construite, organisée et définie par les premiers :

« La direction générale a davantage été à l'initiative pour inciter à déposer, à réfléchir des projets de SESSAD. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Au contraire, le projet des Services d'Accompagnement à la Vie Sociale et Professionnel (SAVSP) est apparemment porté par Monsieur V. alors directeur d'établissement. Mais les membres de la DG adoptent une stratégie « paravent » qui consiste à s'appuyer sur les directeurs pour proposer le projet au CA qui est *a priori* défavorable à sa mise en œuvre. De la sorte, la proposition gagne en crédibilité puisqu'elle est censée émaner des acteurs de terrains

(des directeurs d'établissements) et la DG se protège d'un éventuel refus en utilisant une strate intermédiaire qui fait tampon entre le CA et elle. Si dans ce cas, les directeurs d'établissements ne sont pas marginalisés, c'est bien la DG qui (sou)tient ce projet ; l'utilisation des directeurs dans le cadre d'une stratégie de « paravent » illustre par contre-forme leur marginalisation au sein du processus de décision.

« Pour le projet SAVSP on s'est tout d'abord heurté à la réticence des administrateurs [...]. La première réponse qu'on nous a faite, c'est qu'on est l'œuvre des villages d'enfants, pas l'œuvre des villages d'adultes. Donc la direction générale était plutôt d'accord avec mon projet là-dessus, mais en observant les rapports des forces au sein du CA... Là, c'est nous qui sommes allés au montage de projet, mais avec le soutien de la direction générale. » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

Quel rôle reste-t-il aux directeurs d'établissements ? Ces derniers ont d'abord la tâche de gérer le quotidien de leurs structures pour décharger les membres de la DG auxquels est confiée la définition des grandes orientations de l'OVE. Les directeurs ont donc d'abord et avant tout un rôle de filtrage de l'information :

« Ces questions de management sont de ma responsabilité, je suis payé pour cela. Donc je dois décharger la direction générale de tous les aspects quotidiens, des détails. En revanche, il est de ma responsabilité de discerner les situations qui peuvent être problématiques, de pouvoir autant que faire se peut les anticiper, transmettre l'information et la traiter. C'est essentiellement cela : pouvoir filtrer ce qui est important de ce qui l'est moins, ce qui risque de poser problème, ce qui n'en posera pas. Sur les questions de management, je ne sollicite qu'à l'extrême [...]. Donc en fait assez peu, ou sur les cas vraiment problématiques. Les situations de maltraitance, il est bien évident que je ne gère pas cela tout seul [...]. Évidemment c'est traité avec la direction générale, avec le DRH ou avec la direction générale [...]. Moi je préfère que le directeur général intervienne à froid sur des aspects de fond (exposition de la politique de l'association, etc.) plutôt qu'il vienne gérer des situations de crise. Là pour le coup je me verrais vraiment en échec si j'étais obligé de faire appel [à la direction générale] » [M. V., directeur d'établissement et responsable informatique]

2.2.3.2. La mise au pas des conseils d'établissement

Pour autant, ce rôle n'est pas spécifique à la période considérée. Dans la mesure où les directeurs disposaient de plus d'autonomie avant la fin des années 1990 au sein de leur établissement, ils filtraient les informations qu'ils faisaient remonter aux membres de la DG. Ces derniers vont cependant modifier le périmètre d'action des directeurs pour leur permettre de s'investir dans leur structure et plus généralement dans l'association.

L'importance grandissante des conseils d'établissement est un bon indicateur. Les conseils d'établissements ne sont pas des organes de décision ; ils émettent des vœux concernant le fonctionnement de la structure. Il regroupe trois types de représentants : représentants des familles, des usagers, du personnel de l'OVE, du personnel enseignant et du CA de l'association. Il est composé de membres ayant voix délibérative et de membres ayant voix consultatives.

Tableau 20 - Membres du conseil d'établissement ayant voix délibératives à l'OVE⁵²⁸

<i>Nombre d'utilisateurs</i>	<i>Établissements</i>	<i>Familles</i>	<i>Utilisateurs</i>	<i>Personnel OVE</i>	<i>Personnel enseignant</i>	<i>Adm. délégué</i>	<i>Total</i>
< 50	Autrans	3	2	3		1	9
	Chazière	3	2	2	1	1	9
	St. Sauveur	3	2	2	1	1	9
	Roybon	3	2	2	1	1	9
	Vaugneray	5			2	1	9
50 à 80	Theizé	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
	St. Alban	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
	Châtillon	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
	Crop Lyon	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
	Amphion	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
	Biviers	4	2	2 ou 3	1	1	10 ou 11
> 80	Taron	4	3	3	1	1	12
	Favergeres	4	3	3	1	1	12
	La Rochette	4	3	3	1	1	12
	Vaulx-en-Velin	4	3	3	1	1	12
	Vénissieux	4	3	3	1	1	12
Non applicable	Ssefis Second ⁵²⁹	4	3	2	1	1	11
	Givors	3	3	2		1	9

La règle de répartition des voix délibératives s'organise en fonction de la taille de l'établissement. Un trait transversal émerge cependant : les familles sont surreprésentées par rapport au personnel enseignant qui est proportionnellement sous-représenté.

Par ailleurs, le directeur de l'établissement, le DG de l'OVE et le maire de la commune (ou les représentants des deux derniers) ne disposent que d'une voix consultative. Cette règle acontextuelle de répartition doit être interprétée de deux façons.

En premier lieu, elle est significative de l'entrée des parents dans la vie de l'établissement. Cette irruption d'un nouvel acteur au sein de l'organisation est une rupture majeure par rapport à la politique des années 1950, 1960 et 1970, où les parents étaient volontairement exclus de la prise en charge des enfants, au bénéfice du personnel enseignant notamment. Les directeurs d'établissements sont chargés de réguler l'entrée de ce nouvel acteur collectif au sein de l'association, tâche qui ne leur est pas familière et qu'ils doivent maîtriser rapidement.

« En général, un parent est président et un administrateur de l'association est vice-président du conseil d'établissement. Bien sûr le directeur a toujours un rôle d'animation, d'informateur, mais il n'a qu'une voix consultative [...]. Mais c'est une pièce maîtresse de l'animation du conseil. En général, le parent a du mal à animer effectivement l'ordre du jour. Et l'ordre du jour, il est fait en relation avec le directeur et le président. Pour faire l'ordre du jour, il faut en instaurer des réunions ! Avant les

⁵²⁸ Source : Dossier du Président du Conseil d'Établissement, Œuvre des Villages d'Enfants, Bureau du 13 novembre 1995.

⁵²⁹ Service de Soutien à l'Éducation Familiale et à l'Intégration Scolaire.

réunions de conseil, il y a les réunions de famille. Alors on n'avait pas beaucoup de familles qui venaient, ils étaient une dizaine, une quinzaine sur 120. On arrivait quand même à avoir un petit groupe qui était sensibilisé à la vie de l'établissement [...]. La grosse difficulté, à l'époque, c'était de pouvoir discuter de problèmes liés à l'établissement, mais de problèmes généraux, pas des problèmes particuliers des enfants. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

En second lieu, la présence de l'administrateur délégué, représentant de l'association, ne fait pas tant référence à la volonté de services centraux de l'OVE de contrôler la parole des parents ou la façon de gérer les débats du directeur qu'à la tentative de récolter, trier, classer et organiser des informations concernant la marche concrète des établissements en construisant une alliance avec les directeurs des structures.

La première tâche de l'administrateur délégué mentionnée par le « *vade-mecum de l'administrateur délégué auprès d'un établissement* »⁵³⁰ est ainsi la construction de relations suivies avec le directeur de la structure.

À partir de la loi de 2002, le mouvement vers la modification du périmètre d'action des directeurs s'accélère avec la généralisation des Conseils de la Vie Sociale (CVS).

« On avait des conseils d'établissement, on est passé aux CVS. Par rapport à ce que l'OVE faisait, la loi a été plutôt restrictive. Il y a des établissements qui n'étaient plus dans l'obligation d'avoir un CVS. C'étaient d'autres formes de participation. On a appliqué la loi mais on s'est quand même posé la question : est ce qu'on ne maintient pas les conseils d'établissements ? Alors ce qu'on a fait, dans les autres formes de participation, on a laissé des établissements libres à condition qu'ils appliquent au moins la loi. S'ils voulaient aller au-delà et continuer à avoir un conseil d'établissement, ils le pouvaient. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

Si la représentation des parents au sein de l'instance tend à diminuer au profit des usagers, le processus reste le même. Le directeur d'établissement a la charge complète de l'instance qu'il est censé réguler en formant une alliance avec la DG qui est plus en retrait et qui n'a pour tâche que d'aider le directeur.

« Légalement, le CVS [Conseil de la Vie Sociale] a surtout encadré les sujets dont on peut discuter. Là maintenant, le CVS a institutionnalisé les paroles des jeunes, la participation des usagers. Alors qu'avant, c'étaient plutôt les familles qui tenaient. Bien sûr il y avait des jeunes qui venaient, mais bon... Et là en fait, on traite des problèmes. Il est hors question de ne pas répondre aux usagers, mais on leur dit : « écoutez, cela, ce n'est pas du ressort du CVS ». On arrive à trier. On mène un rôle d'éducation aussi, et cela commence à rentrer. » [président Ch. de 2002-2013, cadre dans l'industrie chimique, parent]

Nous assistons avec les directeurs d'établissements au déploiement du même processus qui caractérisait les relations entre la DG, la présidence et le bureau. Un mouvement de centralisation des décisions et de leur mise en œuvre se déploie alors que dans le même temps les tâches et le périmètre d'action des directeurs des structures sont modifiées.

Ce faisant, la DG affirme son autorité sur les directeurs en diminuant leur autonomie au sein des établissements tout en leur abandonnant une délégation contrôlée en ce qui concerne la gestion quotidienne des structures (ce qui était déjà le cas dans les périodes antérieures) et des nouveaux arrivants (parents, usagers).

⁵³⁰ Texte approuvé lors de la réunion de la Commission des établissements le 16 décembre 1998.

2.2.3.3. La structuration organisationnelle en dispositifs

À partir de la fin des années 2000, l'association supprime un certain nombre de postes de directeurs et se réorganise en « dispositifs » regroupant plusieurs équipements sous l'autorité d'un unique directeur de dispositifs.

L'idée des dispositifs est venue en amont des vagues de suppression de postes de directeurs en détachement de l'Éducation nationale. La mise en place des dispositifs correspond à la solution organisationnelle choisie par la DG pour permettre à l'organisation de suivre la politique d'expansion engagée à partir des années 2000.

Les premiers dispositifs se formalisent au coup par coup par un concours de circonstance. Par exemple, un directeur de la Loire se retrouve après la restructuration de son établissement directeur d'un IME, d'un Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique (ITEP) puis de deux services d'accompagnement nouvellement créés. L'autre exemple de regroupement concerne les activités d'accompagnement de la surdité qui sont rassemblées sous la houlette d'un seul et même directeur au début des années 2000. Ce type de direction « multi-site » est les prémices de l'organisation en dispositifs qui devient la norme dans l'association à partir de la loi HPST.

Un élément va considérablement accélérer cette réflexion autour de la restructuration organisationnelle de l'association en dispositifs. Lors de la négociation du premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (C-POM), l'Éducation nationale fait savoir à l'association qu'elle récupérera 12 postes de directeurs actuellement en détachement dans l'association. Le calcul est rapidement fait, si l'OVE veut garder l'ensemble de ses directeurs, cette dernière doit trouver 1,5 millions d'euros par an pour financer leurs postes. Pour la DG, il est bien sûr inenvisageable que les économies soient réalisées en rognant sur les postes dits « métiers » c'est-à-dire en contact avec les publics. Cette pression financière conduit l'association à systématiser la mutualisation de la direction de plusieurs établissements ou services qui prend le nom de « dispositifs ».

La réflexion autour de la mise en place de cette organisation en dispositif s'oriente autour de deux options. La première consiste à nommer des directeurs de dispositifs géographiques qui seraient en charge la direction de l'ensemble des activités sur une zone géographique donnée à la manière de la direction multi-site qui existait dans la Loire. La seconde consiste à organiser des dispositifs thématiques rassemblant des équipements traitant d'une même question à la manière du « dispositif surdité ». Finalement, si la mise en place des dispositifs est actée, la DG décide de ne pas trancher entre les dispositifs géographiques et thématiques.

Le raisonnement est le suivant : afin que la structure organisationnelle de l'association puisse suivre la politique d'expansion choisie par l'OVE, les dispositifs seront étudiés au cas par cas en fonction de la spécificité du projet. De fait, il existe aujourd'hui trois types de dispositifs : les dispositifs géographiques, thématiques et les dispositifs qui allient les deux composantes.

La mise en œuvre de ces dispositifs repose sur trois critères. Ces derniers doivent atteindre une taille déterminée par l'association en ce qui concerne le nombre d'ETP⁵³¹, la surface financière qu'ils représentent et le nombre de personnes accueillies. Les directeurs de dispositifs ont tous un diplôme de niveau 1 comme le prescrit la loi et leurs profils varient entre des directeurs expérimentés et des profils plus jeunes, diplômés des universités de gestion. Quoiqu'il en soit cet allongement de la ligne hiérarchique permet à l'OVE d'organiser un système de gestion de carrière et de promotion interne.

⁵³¹ ETP : Équivalent Temps Plein.

Chaque directeur de dispositifs est le supérieur hiérarchique des directeurs adjoints ou des responsables de site. Il est en charge de s'assurer du respect et de l'utilisation des procédures et des instruments de gestion, d'animer son équipe de cadres autour d'une réflexion globale concernant le dispositif mais aussi de les épauler en cas de difficultés. Formellement, le directeur de dispositif reprend une partie des prérogatives assumées par le directeur adjoint de l'association lorsque cette dernière n'avait qu'une vingtaine d'établissements.

En outre, les directeurs de dispositifs sont en charge de l'accompagnement managérial des 120 cadres intermédiaires de l'association. Pour ce faire, chaque directeur de dispositifs anime une réflexion transversale sur une thématique décidée en lien avec la DG qui peut se centrer sur la promotion à la santé ou la gestion des risques dans l'association. Ces réflexions thématiques permettent à l'association de formaliser des outils mais également d'organiser des journées de formation dont l'objectif consiste à faire intervenir des témoins dont l'expertise se situe hors du champ médico-social.

La mise en place de dispositifs a obligé l'association à revoir sa politique de communication interne afin d'éviter des doublons dans les transmissions d'information. Cependant, afin de promouvoir la culture de l'association, la DG intervient directement auprès des directeurs de dispositifs, des directeurs d'établissements et des équipes pour diffuser les grandes orientations de la stratégie associative.

Enfin, la structuration en secteurs géographiques à l'Adapei a pour objectif d'organiser un système de gestion des parcours des usagers au plus proche de la demande parentale conformément au projet associatif. À l'OVE, la structuration organisationnelle des dispositifs est explicitement réalisée pour répondre à la politique d'expansion de l'association. Les directeurs de dispositifs sont d'ailleurs des vigies dans leurs territoires ou sur leur domaine d'intervention pour repérer des opportunités de développement. Il peut s'agir d'une association-gestionnaire intéressée par un rapprochement avec l'OVE qui peut aboutir à une fusion/absorption de cette dernière ou la déclinaison d'un type d'établissement ou de service sur un nouveau public.

Conclusion de la partie

En conclusion, nous allons revenir sur les principales caractéristiques de la gouvernance managériale de nos deux études de cas. Au-delà des singularités de chacune des associations, il se dégage un certain nombre de traits communs que nous allons détailler en nous référant aux travaux de Chandler⁵³².

Le premier concerne la structuration et la formalisation des rôles et des fonctions au sein des instances bénévoles. Comme nous l'avons vu à la fin de la période précédente, le pouvoir sur l'association était concentré entre les mains d'un petit groupe d'acteurs se réunissant dans des instances informelles ou indifférenciées : le groupe des parents-patrons à l'Adapei, le réseau d'anciens instituteurs du bureau et de la DG à l'OVE. Durant cette période, on constate dans les deux associations la formalisation de contre-pouvoirs et une progressive définition des rôles et des fonctions des instances qui contribue à séparer les pouvoirs. L'introduction de commissions thématiques est la solution adoptée dans les deux associations pour s'assurer de la véritable mise en œuvre de débats cognitifs dans les instances permettant de peser sur les orientations stratégiques des deux associations.

Le deuxième concerne la professionnalisation du management couplée à la structuration de la ligne hiérarchique. La professionnalisation du management se constate par la montée en puissance des sièges des deux associations qui d'une part s'étoffent et d'autre part spécialisent un certain nombre de fonctions qui ont comme rôle d'aider les directeurs mais également de contrôler leur travail. En outre, l'affirmation de l'autorité des directions générales se déploie grâce à un ethos managérial. À l'Adapei, cet ethos prend la forme de grands « principes de management » reposant sur un certain pragmatisme et cherchant à susciter des projets chez les directeurs d'établissements. À l'OVE, il se caractérise par la mise en place de procédures descendantes qui encadrent et contraignent les marges de manœuvre des directeurs.

La troisième caractéristique concerne des réflexions autour de la structuration organisationnelle des associations. Ces dernières étant relativement récentes, les choix organisationnels ne sont pas encore stabilisés et dépendent également de la rapidité d'expansion du nombre d'établissement de chacune des associations. Cependant, on peut voir dans les choix de structuration géographique à l'Adapei et de structuration par dispositifs à l'OVE, les prémices des principes de la forme multidivisionnelle décrite par Chandler. En effet, les instances dirigeantes se chargent de définir la stratégie globale, assurent la planification et la coordination des divisions décentralisées puis mettent en place des activités de conseil, d'audit interne et de contrôle des unités décentralisées.

La professionnalisation managériale commune aux deux associations a pour conséquence directe de susciter une réflexion à propos de leur gouvernance respective. Cette réflexion les conduit toutes deux à renforcer le pouvoir des instances bénévoles en formalisant les rôles et les fonctions respectifs des instances bénévoles et salariées. À l'Adapei, il s'agit comme le souligne le président actuel, de réveiller des « *instances endormies* » par la confiance unanime

⁵³² Alfred D. Chandler, *Stratégie et structure de l'entreprise*, op. cit. ; Alfred D. Chandler, *La Main visible des managers*, op. cit.

qu'inspirait le directeur général aux deux visages, reconnu pour ses compétences de manager et légitimé en sa qualité de parent. Son départ coïncide avec une redéfinition de l'espace discrétionnaire de la fonction de directeur général d'une part au travers de la création de secteur géographique et de poste de directeurs adjoints de territoire et d'autre part par la création de commissions pour animer des débats cognitifs concernant les grandes orientations associatives. À l'OVE, on assiste également à une résurrection des instances bénévoles de l'association dont la présence s'était faite discrète depuis la défection du recteur d'académie. Paradoxalement, le renforcement des instances bénévoles est l'initiative du nouveau directeur général de l'association et prend deux formes principales. La première est l'instauration d'un bureau restreint dont les membres travaillent en étroites collaboration sur les questions opérationnelles concernant l'association ; la seconde est la réactivation de commissions chargées d'animer des débats sur de grandes thématiques concernant l'association. De plus, la forte croissance qu'a connue l'association ces dix dernières années la conduit à engager une réflexion concernant les rôles respectifs de la DG et des directeurs de dispositifs.

Enfin, l'analyse sociohistorique des associations-gestionnaires montre que la réflexion des associations-gestionnaires autour des questions de gouvernance est concomitante de la professionnalisation managériale. Cependant, loin de se traduire par une mise sous contrôle des dirigeants bénévoles, les managers sont parties-prenantes de ces processus de renforcement des instances bénévoles et ont même besoin de l'affirmation politique des associations. Quelles que soient les formes concrètes de gouvernance, ces dernières s'affirment par un contrôle du travail du siège mais également comme lieu de débats cognitifs concernant l'association et son avenir plus ou moins proche.

Conclusion de la thèse

Au terme de ce travail d'archéologue, il est nécessaire de présenter les résultats de nos travaux mais en même temps de s'en éloigner afin de mettre en avant les généralisations que l'on peut tirer de l'étude de ces deux idéaux types. En effet, les problématiques les plus anciennes soulevées dans l'analyse de ces deux études de cas, s'appliquent toujours aujourd'hui en ce qui concerne les nouvelles associations à l'initiative de parents luttant pour la reconnaissance d'un handicap spécifique (handicap psychique, formes particulières d'autisme, *etc.*), les associations créées par de grands organismes mutualistes ou les fondations.

À partir de nos entretiens et du dépouillement des archives, nous pouvons mettre en évidence des différences entre les porteurs de projet à l'origine des deux associations.

Dans le premier cas, celui de l'Adapei, le porteur est intimement lié au projet qu'il souhaite développer puisqu'il est parent d'enfant lourdement handicapé. Même s'il s'inscrit dans la tradition du catholicisme social, il reste isolé. Ce qui l'anime, c'est de trouver une réponse collective qui convient à son enfant et à sa famille, une réponse lui permettant de sortir du repli familial et de la désespérance que représentait un enfant quasiment séquestré.

Dans le deuxième cas, les motivations du porteur de projet ne sont pas la somme de souffrances individuelles. Il s'inscrit dans cet élan de solidarité de l'après-guerre dont étaient nourris, comme l'a montré Stéphane Hessel, les résistants qui ont pensé et mis en œuvre le système de protection sociale que nous connaissons aujourd'hui. La création de l'association est une première pierre par sa volonté de prendre en charge les orphelins, de les loger, de les éduquer et de leur donner les moyens de participer à la reconstruction de leur pays. Il n'y a pas de filiation directe entre les porteurs de projet de l'OVE et les enfants dont ils vont s'occuper. Si l'inspiration est laïque, il s'agit aussi d'un combat contre les institutions privées et cléricales supposées endoctriner les enfants avant de les éduquer. Enfin, à la différence de l'Adapei, les promoteurs ne partent pas de rien. Une partie de leur patrimoine est constituée par « des prises de guerre » ; en outre l'organisation de l'œuvre est calquée sur celle de la grande maison de l'Éducation nationale.

Si l'on en croit les théories de la gouvernance associative développée par l'ESS, l'association se différencie de l'entreprise par sa capacité à préserver son âme des logiques économiques surplombantes et déshumanisantes. Les associations sont-elles encore habitées par leur projet originel ? Ne sont-elles pas réduites à n'être plus que de simples producteurs sur un marché de biens et services ? L'ESS considère alors les dirigeants-bénévoles comme les garants de cette filiation au projet originel ; elle leur confère la légitimité d'asseoir leur contrôle sur le dispositif salarié.

Néanmoins, l'analyse historique de la gouvernance des associations-gestionnaires du secteur du handicap fait émerger des résultats plus complexes. Les théories de la contingence stratégique semblent plus adaptées pour analyser cette complexité. Chandler, notamment, stipule que la structure organisationnelle est dépendante de la stratégie. Dans les associations, la gouvernance intègre de fait la formulation du projet militant, mais ce dernier est constamment réinterprété en fonction de contingences internes et externes.

En effet, les analyses des décisions et des stratégies montrent que leur situation actuelle n'est pas liée à des décisions ou de la stratégie *ex-ante* mais à des réponses pragmatiques issues de leur volonté de « coller » à leur environnement.

Malgré des valeurs opposées, un même constat anime cependant ces associations : les deux proclament qu'il n'y a pas d'autre solution pour les enfants que de les sortir des familles pour les faire vivre dans des centres qu'elles dirigent. Dès leur origine, les projets associatifs intègrent une dimension économique et gestionnaire. Cette conception de l'établissement comme solution institutionnelle n'est pas sans poser des problèmes alors que l'État prône aujourd'hui la « *désinstitutionnalisation* »⁵³³ des prises en charge afin d'inclure au maximum les personnes en situation de handicap dans la vie ordinaire.

Nous avons également montré comment les dirigeants des deux associations mettent en place des actions pour s'autonomiser de groupes de bénévoles aux conceptions de l'action associative divergentes. À l'Adapei, il s'agit de parents ne reconnaissant sa vocation universelle et s'appropriant le contrôle des établissements où se trouve leur enfant. À l'OVE, elle est la remise en cause de la légitimité des cadres de l'Éducation nationale par des instituteurs en raison d'arguments tirés de leurs pratiques professionnelles et de leur vision concernant les carrières et les savoirs des inspecteurs d'académie.

Les décisions, les stratégies qui font d'eux aujourd'hui des acteurs reconnus et importants du champ du handicap ne sont pas la conséquence de plans stratégiques, mais le résultat de leur volonté d'imposer un projet associatif homogène. Dans ce combat pour l'autonomie, deux éléments jouent un rôle important : l'émergence de nombreux besoins identifiés et la solvabilité de ces besoins par l'État. Les années 1990 vont être le théâtre de la mise en place d'un nouveau système de gouvernance.

En somme, derrière l'immuable trilogie juridique assemblée générale, conseil d'administration et bureau, on trouve un enchevêtrement d'alliances, de mésalliances, de luttes, d'accords et de désaccords : débats entre les parents qui souhaitent gérer et ceux qui ne le souhaitent pas, débats entre les parents du centre qui cherchent à développer l'association et ceux qui s'approprient les établissements. Les désaccords se nourrissent également des différents à propos des politiques d'économie d'échelle et de redéploiement conduites par les parents-patrons et les revendications de préservation du bien-être des personnes portées par les directeurs.

Même débats et conflits entre l'aristocratie de l'Éducation nationale qui considère le bureau comme le lieu d'exercice de la hiérarchie administrative et les instituteurs communistes qui le perçoivent comme un lieu d'innovation ou encore entre les inspecteurs d'académie et la direction de l'OVE autour des détachements des directeurs, *etc.*

L'étude de la gouvernance s'intéresse aux mécanismes qui influencent et délimitent l'espace discrétionnaire, c'est-à-dire aux mécanismes qui encadrent le pouvoir. Méthodologiquement, nous avons pointé que s'intéresser aux systèmes de gouvernance exige d'étudier les relations de pouvoir comme le ferait un sociologue, mais avec une attitude gestionnaire. Il s'agit de dépasser les conflits entre protagonistes pour expliciter la nature et le rôle des mécanismes de gouvernance sur les relations de pouvoir. Aussi, cette posture méthodologique nous permet-elle de formuler des enseignements quant à nos questions de recherche.

Les acteurs-clefs de la gouvernance ont cherché à répondre aux injonctions de l'environnement. En ce sens la construction de la gouvernance n'est pas le résultat d'un pré-supposé juridique, mais tout simplement la recherche de la meilleure « compliance » entre l'interne et l'externe. Ces stratégies se manifestent par la capacité relative des dirigeants à être à la fois proactifs et ouverts pour faire face aux demandes et injonctions internes des bénévoles

⁵³³ Recommandation CM/Rec (2010)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité.

et des salariés, aux demandes et injonctions externes des pouvoirs publics, aux demandes à la fois internes et externes des usagers.

Ceci nous renvoie aux capacités que nous avons mises en exergue dans chacune des organisations pour innover de façon disruptive dans la recherche de la gouvernance. L'analyse des figures de la gouvernance montre la plasticité des systèmes structure-procédure-comportement, qui couvre une échelle comprise entre informel et rigide. Tout se passe comme si arrivées à maturité, les relations se rigidifiaient pour entrer dans le cadre des théories.

Les deux figures historiques de la gouvernance des grandes associations-gestionnaires

Nous avons pu mettre en exergue deux figures de la gouvernance des grandes associations-gestionnaires du secteur du handicap. La première figure permet l'émergence du modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire qui constitue la genèse de la gouvernance des associations du secteur. La seconde figure est la stabilisation du modèle de la grande association-gestionnaire par l'adoption d'une gouvernance managériale.

Le modèle institutionnel des grandes associations-gestionnaires :

Nos deux études cas sont des associations-gestionnaires qui mêlent un dispositif bénévole et un dispositif salarié et qui militent pour une solution institutionnelle identique : la création d'établissement.

Elles développent des stratégies identiques pour « remplir » leurs établissements et justifier de la création de nouveaux établissements. En effet, chacune d'entre elles mobilise ses réseaux bénévoles (des parents dans un cas et des instituteurs dans l'autre) pour identifier le volume de besoin. En outre, maîtriser la définition des besoins leur permet de maîtriser leurs relations avec les pouvoirs publics et de soutenir leur politique de développement.

Chacune des associations met en place un contrôle des directeurs d'établissements par les instances bénévoles. L'Adapei instaure des comités de gestion dans chaque établissement présidé par un parent. L'OVE met en place des directeurs et des instituteurs détachés par l'académie alors que le recteur est le président de l'œuvre.

Les tensions que l'on observe à la fin de cette période correspondent à des conflits entre bénévoles. Ils débouchent sur l'imposition cognitive des projets associatifs et se traduisent par l'affirmation d'un pouvoir centralisé. À l'Adapei, le conflit se joue entre les parents du centre et les parents des établissements, les premiers cherchant à lutter contre une appropriation des établissements par les seconds. Cette tension est la matérialisation d'une divergence cognitive quant au projet associatif. Ce projet est-il tourné vers la petite communauté des parents adhérents qui s'arrogent le contrôle de l'établissement, ou est-il tourné vers l'extérieur pour tous les parents d'enfants handicapés du département et spécialement ceux qui n'ont pas place en établissement ? Pour affirmer la prégnance de l'association sur les établissements, les parents du centre s'appuient sur les directeurs et les outillent avec les premiers principes de gestion.

À l'OVE, les tensions se jouent entre les administrateurs issus de l'académie et les administrateurs anciens salariés de l'OVE. Dans ce cas, l'enjeu de l'affirmation de l'association consiste à se dégager de la tutelle du rectorat pour s'affirmer comme une association-gestionnaire indépendante. Cette lutte a pour finalité de se dégager de la vision administrative de l'académie afin que l'association affirme sa capacité à proposer des innovations

pédagogiques et rééducatives, que ce soit au travers de l'ouverture d'équipements expérimentaux ou par l'animation des professionnels en interne.

Durant cette période l'enjeu interne de la gouvernance est donc d'affirmer le projet associatif non pas face aux professionnels mais bien face aux contestations d'autres bénévoles qui ne partagent la même conception du projet.

La gouvernance managériale des grandes associations-gestionnaires

Le deuxième modèle est celui de la gouvernance managériale. Il se caractérise par une formalisation d'instances. Son essor correspond à la construction d'un nouveau modèle institutionnel de la grande association-gestionnaire. Il est encouragé par deux séries de facteurs.

La première série concerne les réformes mises en place par les pouvoirs publics à partir des années 2000. Ces réformes ont deux principales conséquences. D'une part, elles plébiscitent et légitiment les grandes associations-gestionnaires comme les partenaires prioritaires des pouvoirs publics au détriment des associations de taille plus modeste. D'autre part, elles participent à la diffusion et à l'imposition consentie du modèle de gouvernance managériale.

La seconde série de facteurs concerne spécifiquement les grandes associations-gestionnaires. Ces dernières ne restent pas inactives face aux évolutions institutionnelles et engagent des réflexions et des transformations de leur propre gouvernance. Ces transformations se traduisent par une spécialisation des sièges associatifs qui renforcent leur capacité de contrôle des établissements par la mise en place d'outils de gestion. On constate également un allongement de la ligne hiérarchique et l'introduction d'échelons de management intermédiaires dont les exemples caractéristiques sont les directeurs généraux adjoints de secteur géographique à l'Adapei et les directeurs de dispositifs à l'OVE. Enfin, on assiste à un renforcement des instances dirigeantes bénévoles autour de deux principales orientations : premièrement, elles sont en charge d'organiser et d'animer les débats cognitifs qui définissent les grandes lignes politiques de l'association, deuxièmement, un groupe d'administrateurs compétent en gestion est chargé de co-construire et de surveiller le travail opérationnel du siège.

Dans les deux associations, la restauration du pouvoir des dirigeants bénévoles est encouragée par les dirigeants salariés qui, s'ils participent à l'élaboration des politiques générales, ne possèdent pas la légitimité pour décider seuls de la stratégie associative.

Les pouvoirs publics mettent enfin en place des règles de « contrôle à distance » qui conduisent les associations à réformer leur fonctionnement dans une logique de rationalisation managériale. Cette rationalisation managériale n'est pas un processus externe et impersonnel ; elle est portée en interne par des groupes d'acteurs qui cherchent à mettre en adéquation la gouvernance associative avec les principes de « contrôle à distance » instaurés les pouvoirs publics.

L'apport des sciences de gestion quant à la gouvernance des associations : contre les thèses de l'ESS sur la gouvernance associative

Si l'on reprend les thèses de l'ESS, les associations sont soumises à deux types d'isomorphismes coercitifs et mimétiques qui concourent à dénaturer la spécificité de ces organisations. Selon ces approches, l'État déploie dans le secteur associatif les principes de « *new public management* » qui contribuent d'une part à instrumentaliser les associations et d'autre part les incitent à adopter des systèmes de management issus des grandes entreprises marchandes.

Ce processus de « managérialisation » ou de « marchandisation » conduit le dispositif salarié à prendre le pouvoir sur le dispositif bénévole. Cette prise de pouvoir a deux conséquences. D'une part, elle détruit les logiques professionnelles tournées vers l'accompagnement des personnes au profit de logiques managériales tournées vers l'efficacité des prestations. D'autre part, le pouvoir managérial empêche les débats cognitifs et les réduit à une question d'efficacité. Il contribue à exclure les valeurs défendues par les bénévoles. De plus, les processus de managérialisation et de marchandisation sont décrits comme étant impersonnels : on ne sait ni comment, ni par qui ils sont mobilisés. Leur diffusion signifierait la mort progressive des projets associatifs et des spécificités supposées des associations.

Notre thèse avait pour ambition de mettre ce point de vue à l'épreuve d'une analyse sociohistorique de la gouvernance des associations. Or, nos résultats infirment ces thèses.

- les comportements économiques et gestionnaires sont constitutifs des projets des associations-gestionnaires. On observe des comportements gestionnaires dès la naissance de ces associations car la création d'établissements est leur raison d'être. De plus, dans les associations observées, il n'y a pas d'opposition entre professionnels et bénévoles, mais un couplage des deux logiques. Le modèle militant n'est pas l'apanage des seuls bénévoles, il est au centre de la vocation des professionnels. De plus les crises les plus fortes relèvent de conflits cognitifs entre bénévoles.
- Les processus de professionnalisation du management sont engagés en interne par les instances militantes. Ce sont les parents-patrons de l'Adapei et les militants communistes de l'Éducation nationale qui introduisent des outils de gestion, spécialisent les sièges et structurent l'organisation de l'association. Ces processus de professionnalisation du management renforcent et réaffirment la spécificité associative :
 - la mise en place de la gouvernance permet de lutter contre l'appropriation du pouvoir par un seul groupe d'acteur. Son déploiement passe par la formalisation d'instances qui permettent des débats cognitifs à la tête des associations, notamment sur la définition de la stratégie associative ;
 - la formalisation de la gouvernance est la conséquence de la professionnalisation managériale. Cette professionnalisation conduit les associations à rééquilibrer les espaces discrétionnaires entre les instances dirigeantes bénévoles et salariées. En somme, la professionnalisation managériale n'a pas pour conséquence de détruire la spécificité associative, mais au contraire de la renforcer. Elle participe à légitimer les instances bénévoles. Ces processus de fabrication d'une gouvernance que nous avons nommée managériale répondent à la nécessité de lutter contre un pouvoir autocratique empêchant tous débats cognitifs ;
- la formalisation de la gouvernance n'est pas un processus reposant sur l'unique volonté des acteurs internes de l'organisation. Elle est façonnée et encouragée par les pouvoirs publics. L'adoption de cette « bonne gouvernance » est un signal positif qui instaure une confiance réciproque entre associations et administration. Cependant, pour qu'elle soit mise en œuvre il faut que les acteurs en interne aient des « lunettes cognitives », pour paraphraser Bourdieu lorsqu'il parle des habitus, c'est-à-dire que les membres des associations identifient, décrivent et mettent en œuvre une réflexion autour de ce sujet ;
- l'ensemble des théories de la gouvernance se pose la question de l'existence des associations et y répondent par un raisonnement fonctionnaliste concernant son utilité ou son efficacité. Notre apport a consisté à faire un pas de côté et à nous intéresser à la description de l'origine des associations. Cette vue de travers sur le monde associatif nous a permis de mettre en œuvre ce que disait Marx lorsqu'il intimait « *de ne pas prendre les choses de la logique, pour la logique des choses* ». En effet, on ne trouve pas dans l'étude historique des associations un premier « âge d'or » reposant sur une

solidarité « héroïque » de quelques militants opposés au second temps de l'efficience où les associations sont de simples organisations économiques sans âme et sans morale. La distinction entre action intéressée et action désintéressée n'est pas pertinente pour rendre compte de l'action collective. Le parti pris des sciences de gestion de s'intéresser aux « rationalisations » effectives des acteurs permet de dépasser les « *métaphysiques de l'action* » du modèle de gouvernance associative qui prescrit que les instances bénévoles d'une association doivent mettre sous leur contrôle le dispositif salarié ;

Le terme de gouvernance fait désormais partie du vocabulaire des grandes associations. Nous pourrions définir cette gouvernance comme un contrat social entre l'État, les associations et les personnes qu'elles prennent en charge. La bonne gouvernance telle que nous avons essayé de le montrer en traitant de l'État, est considérée comme une sorte contrepartie des budgets alloués et le témoignage que les associations gèrent les ressources économiques et sociales en fonction de leur mission d'aides aux plus démunis.

En tant que telle si cette notion recouvre un ensemble de principes comme le respect du droit des usagers, la bonne gestion des deniers publics et la promotion de la démocratie participative on peut considérer d'un autre côté la bonne gouvernance comme un nouvel outil idéologique visant à mettre en cause l'association idéalisée par les théories de l'ESS, en considérant que les politiques publiques par le biais des grandes associations sont semblables à la gestion d'une entreprise en ce qu'elle favorise des stratégies économiques d'inspiration libérale. Cette bonne gouvernance comme dans le monde des affaires désigne l'exigence de transparence dans la gestion des grandes associations et par parallélisme des formes un pouvoir accru donné aux agences ou aux collectivités locales.

Nous avons mis en évidence l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décisions et de surveillance dont se sont dotés les grandes associations et l'État pour assurer leur bon fonctionnement en veillant aux respects des intérêts des ayants droit : les usagers, les citoyens, les pouvoirs publics, les salariés et les bénévoles. Et à faire en sorte que leurs voix soient entendues, du moins formellement dans la conduite de l'objet social. Au terme de cette thèse nous pensons avoir illustré la formule de Pérez selon laquelle la gouvernance est le « *management du management* »⁵³⁴.

Aujourd'hui, les grandes associations sont confrontées à deux grands types de questions concernant leur gouvernance. Premièrement, les associations mènent de plus en plus de réflexions afin d'intégrer la voix des usagers et de leur famille dans leurs instances dirigeantes. En effet, si la loi de 2005 a renforcé la prise en compte des avis des usagers dans les établissements, ces derniers sont encore peu pris en compte au niveau associatif. Le renforcement du poids de cette partie-prenante dans la gouvernance a pour ambition de rompre avec le paternalisme inhérent à l'histoire du secteur du handicap où associations et professionnels imposaient les parcours de vie, considérés comme bons, aux usagers. La prise en compte de cette problématique passe par la mise en place de réformes profondes concernant le rôle et la fonction des assemblées générales qui sont pour l'heure les grandes absentes de la gouvernance des associations-gestionnaires.

Au moment où nous rédigeons cette thèse, nous aurions pu illustrer, s'il elle n'avait pas été si longue, la nouvelle transformation de l'OVE en fondation. Dont l'objectif est de mettre en accord les faits avec le droit en transformant la structure associative dont un organe essentiel, l'assemblée générale n'existait plus en une fondation ne nécessitant plus un tel organe.

⁵³⁴ Roland Pérez, *La Gouvernance de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.

Le deuxième question à laquelle font face les associations est la complexité grandissante de système de gouvernance qui s'apparente parfois, toutes proportions gardées, à des « *holdings* ». En effet, nombre de grandes associations ont créé des sociétés anonymes pour gérer les achats de leur CAT-ESAT, des SCI pour prendre en charge leur patrimoine immobilier, des associations qui leur permettent de mutualiser des moyens ou de proposer des services aux autres associations du secteur dans les domaines de la formation ou de la mise en place de ressources informatiques de gestion de l'information. Cette constellation d'entités juridiques oblige les associations à ouvrir des réflexions sur les modes de désignation et le contrôle des stratégies de ces entités.

Ce sont ces deux défis que doivent relever aujourd'hui les associations-gestionnaires du secteur du handicap.

Bibliographie

La bibliographie de cette thèse sera classée en 5 thématiques. La première thématique porte sur les ouvrages spécifiques au secteur associatif et médico-social. La deuxième thématique comprend l'ensemble des références sur l'Économie Sociale et Solidaire et sur les approches économiques du tiers secteur. La troisième thématique traite de la gouvernance d'entreprise. La quatrième thématique regroupe les ouvrages de méthode et d'épistémologie mobilisés pour mettre en œuvre notre recherche. Enfin, comme tout essai de classification a ses limites, nous avons regroupés dans un dernier temps les références complémentaires qui traitent d'économie générale, du *new public management*, des thèses néo-institutionnalistes et de sociologie économique. Notre thèse contient 306 références.

Littérature sur les secteurs associatif et médico-social

Adapei - Ayerthal, La quête de la dignité pour les personnes handicapées mentales. De l'Alperi à l'Adapei, Lyon, Adapei du Rhône, 1998.

Julien Adda, Emmanuel Gagnerot, and Virginie Roe, Le financement (public) des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins, Paris, 2008.

Richard Balme, "La participation aux associations et le pouvoir municipal: Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue," *Revue Française de Sociologie*, 1987, vol. 28, n° 4, p. 601-639.

Isabelle Benjamin, "Politiques culturelles et associations culturelles," *Recherches sociales*, 1989, no 110, p. 53-61.

Roger Bertaux, Philippe Hirlet, Olivier Prepin, and Frédérique Streicher, L'Encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social, Paris, Séli Arslan, 2006.

Marie Bienne, « « Les Enfants terribles ». La psychiatrie infantile au secours de la famille : la consultation du professeur Georges Heuyer en 1950 », *Revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»*, 2004, vol. 6, p. 69-91.

Paul Blanc, Rapport d'information au Sénat sur l'application de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Paris, 2007.

François Bloch-Lainé, Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées, Paris, La Documentation Française, 1967.

Anne Bory, "Le bénévolat d'entreprise en France : une rencontre du privé et du public sous influences étasuniennes," *Travail et Emploi*, 2013, vol. 133, p. 53-62.

Anne Bory, "À la tête du secteur non-lucratif américain? un regard sociologique," *Entreprises et Histoire*, 2009, vol. 3, n° 56, p. 117-130.

Jacques Bourquin, "De la correction à l'éducation. Aniane, une institution pour mineurs," *Rhei - revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»*, 2007, p. 219-258.

Michel Chauvière, "Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative," 2004, p. 1-17.

- Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1980, p. 316.
- Michel Chauvière, "Pour une sociologie du travail social : le secteur de l'enfance inadaptée, la profession d'éducateur (1940-1950)" Université Paris X - Nanterre, 1978.
- Jean-Noël Chopart, *Les Mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.
- Jean-Pierre Claveranne, "Grandes associations : un siècle à réinventer," *Juris associations*, 2007, n° 356, p. 21-24.
- Jean-Pierre Claveranne, Jean-Pierre Hardy, Christophe Pascal, David Piovesan, and Arnaud Vinsonneau, "La loi HPST : le médico-social en mutation," *Juris associations*, 2009, n° 410, p. 14-29.
- Jean-Pierre Claveranne, Magali Robelet, David Piovesan, Benoit Cret, Guillaume Jaubert, and Nicolas Guilhot, *La construction sociale du marché du handicap : entre concurrence associative et régulation publique (1943-2009)*, Lyon, 2012.
- Monique Combes-joret and Laëtitia Lethielleux, "Croix-Rouge française en question: La soutenabilité du modèle économique dual de la Croix-Rouge Française en question," *RIMHE*, 2014, vol. 2, n° 11, p. 52-72.
- Jean-Marie Domenach (dir.), "Numéro spécial : l'enfance inadaptée," *Esprit*, 1965, vol. 11.
- Serge Ebersold, *L'Invention du handicap : la normalisation de l'infirmes*, Paris, CTNERHI, 1997.
- Claire-Marie Foulquier-Gazagne, Agnès Jeannet, Anne Aburtin, Laurent Vachey, and Frédéric Varnier, *Établissements et services pour personnes handicapées offre et besoins, modalités de financement*, Paris, 2012.
- Jean-Pierre Hardy, « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur social et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *IASS la Revue*, 2006, n° 50, pp. 7-12.
- Jacques Hochmann, *Histoire de l'autisme*, Paris, Odile Jacob, 2009.
- IGAS, *La Politique sociale et les associations*, Paris, 1983.
- IGAS, *Les Établissements sanitaires et sociaux - rapport annuel 1977-1978*, Paris, 1979.
- Jacques Ion, *La Fin des militants*, Paris, Les Éditions de l'atelier, 1997.
- Pierre Jamet, Marguerite Moleux, Florian Philippot, and Pierre Ponroy, *Rapport Jamet : à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales directeur général des services*, Paris, 2010.
- Guillaume Jaubert and Benoit Cret, "Contre la thèse de la marchandisation du social : l'exemple des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT)," *Gérer et comprendre - Annales des mines*, 2014, n° 115, p. 54-63.
- Claude Kohler, "Les relations entre parents et enfants arriérés," *Esprit*, 1965, n° 11, p. 807-823.
- Roger Levasseur, "Le phénomène associatif," *Les Cahiers de l'animation - I.N.E.P.*, 1983, n° 39, p. 33-40.
- Bernard Lory, *La Politique d'action sociale*, Toulouse, Privat, 1975.
- Bernard Lory, "L'action sociale et l'enfance handicapée," *Esprit*, 1965, n° 11, p. 600-627.
- Bernard Marrot, *L'Administration de la santé en France*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Gérard Mauco, "L'inadaptation scolaire et sociale et ses remèdes," *Cahiers de pédagogie moderne*, 1961.

Paule Mezeix, "L'école primaire devant le problème de l'enfance inadaptée," Cahiers de pédagogie moderne, 1951.

Pierre Morange, La Gouvernance et le financement des structures associatives, Paris, 2008.

Francine Muel-Dreyfus, "L'initiative privée : le 'terrain' de l'éducation spécialisée," Actes de la recherche en sciences sociales, 1980, vol. 32, n° 1, p. 15-49.

Francine Muel-Dreyfus, "L'école obligatoire et l'invention de l'enfance anormale," Actes de la recherche en sciences sociales, 1975, vol. 1, n° 1, p. 60-74.

Guy Neyret and Jean-Marie Nivlet, "La connaissance statistique des associations. Des interrogations et des outils de recherche," in Jean-Noel Chopart, Jean-Luc Outin, Bruno Palier, Daniel Rault and Jean-Louis Vidana (dir.), Produire les solidarités : la part des associations, Paris, Mire- fondation de France, 1998, p. 69-79.

G. Noémie, "Autorisation des établissements et services, une révolution copernicienne," Directions, 2010, n° 77, p. 10.

Jacques Palard, "Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative," Sociologie du travail, 1981, n° 3, p. 308-324

Jean Petit, "Les enfants et les adolescents inadaptés," Les cahiers de pédagogie moderne, 1966, n° 32.

Patrice Pinell and Markos Zafiroopoulos, "La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile," Actes de la recherche en sciences sociales, 1978, vol. 24, n° 1, p. 23-49.

David Piovesan, Guillaume Jaubert, and Christophe Baret, Favoriser l'accompagnement et la formation en ESAT, Lyon, 2011.

Jacqueline Roca, "La structuration du champ de l'enfance et de l'adolescence inadaptées et handicapées depuis 1943 : l'exemple de Marseille," Le Mouvement social, 2004, vol. 209, n° 209, p. 25-51.

Christian Rossignol, "Inadaptation, handicap, invalidation ? : Histoire et étude critique des notions, de la terminologie et des pratiques dans le champ professionnel de l'Éducation spéciale"Université de Strasbourg, 1999.

Henri-Jacques Sticker, Corps infirmes et sociétés. Essai d'anthropologie historique, Paris, Dunod, 2005.

Didier Tabuteau, Démocratie sanitaire: Les nouveaux défis de la politique de santé, Paris, Éditions Odile Jacobs, 2013.

Viviane Tchernonog, Le Paysage associatif français: Mesures et évolutions (2013), 2^{ème} ed., Paris, Juris éditions Dalloz, 2013.

Viviane Tchernonog, Les Associations entre crise et mutations: Les grandes évolutions, Paris, 2013.

Viviane Tchernonog, "Dossier : le paysage associatif français en 2012," Juris associations, 2013, n° 477, p. 18-37.

Viviane Tchernonog, "Le secteur associatif et son financement," Informations sociales, 2012, vol. 4, n° 172, p. 11-18.

Viviane Tchernonog, Le Paysage associatif français : mesure et évolution (2007), 1^{ère} ed., Paris, Juris associations - Dalloz, 2007.

Viviane Tchernonog, Le Paysage associatif français : mesure et évolutions, Paris, Juris associations - Dalloz, 2007.

Viviane Tchernonog and Jean-Pierre Vercamer, *Les Associations entre mutations et crise économique : Etat des difficultés*, Paris, 2012.

Jacques Testanière, "Review de Pédagogie progressiste. Éducation traditionnelle et éducation nouvelle," *Revue Française de Sociologie*, 1971, vol. 13, n° 2.

UNAPEI, 30 ans pour la dignité des personnes handicapées mentales et de leurs familles. Histoire de l'Unapei - Tome 1 : 1960-1990 ... , Paris, Unapei, 1990.

Markos Zafiroopoulos, *Les Arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris, Payot, 1981, p. 271.

Littérature sur l'Économie Sociale et Solidaire, les théories économiques du non-profit sector et les approches critiques du managérialisme.

Helmut K. Anheier and Avner Ben-Ner, *The study of the Nonprofit enterprise : theories and approaches*, Kluwer Academic/Plenum Publishers - collection Nonprofit and Civil Society Studies, 2003.

Édith Archambault, *Classification of Social economy organizations*, Paris, 2013.

Édith Archambault and Philippe Kaminski, "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009, vol. 80, n° 2, p. 225-246.

Philippe Avare and Samuel Sponem, "Le managérialisme et les associations," in Christian Hoarau and Jean-louis Laville (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 113-129.

Guy Aznar, Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Jacques Robin, and Roger Sue, *Vers une économie plurielle : une travail, une activité un revenu pour tous*, Paris, Syros, 1997.

A. Bachiegga and Carlo Borzaga, "The Economics of the Third Sector," in Helmut K. Anheier and Avner Ben-Ner (dir.), *The Study of the Nonprofit Enterprise, Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003, p. 27-48.

C Badelt, "Institutional choice and the nonprofit sector," in Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (dir.), *The Third Sector, Comparative Studies of non-profit organizations*, Berlin-New-york, de Gruyter, 1990, p. 53-61.

Martine Barthélemy, *Associations, un nouvel age de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Avner Ben-Ner, "Book Review : The Governance of Not-For-Profit Organizations (Edward L. Glaeser)," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2004, vol. 33, n° 4, p. 739-748.

Avner Ben-Ner, "Nonprofit organizations in the mixed economy: A demand and supply analysis," *Annals of public and cooperative economics*, 1991, vol. 62, n° 4, p. 519-550.

Avner Ben-Ner and Theresa Van Hoomissen, "The governance of nonprofit organizations: Law and public policy," *Nonprofit Management and Leadership*, 2006, vol. 4, n° 4, p. 393-414.

Avner Ben-Ner and Theresa Van Hoomissen, "Nonprofit organization in the mixed economy : A demand and supply analysis," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1991, vol. 62, n° 4, p. 519-550.

Eric Bidet, "Économie sociale, nouvelle économie sociale et sociologie économique," *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 4, p. 587-599.

François Bloch-Lainé, "Entre l'administration et le marché: les associations-gestionnaires," *Revue d'économie politique*, 1977, vol. 4, n° 4, p. 548-564.

Jérôme Boncler, "De l'intérêt de la recherche en management à travailler sur la gouvernance des associations-gestionnaires," *XV Conférence internationale, AIMS Congress, Annecy*, 2006.

Carlo Borzaga and Jacques Defourny, *The emergence of social enterprise*, London and New-York, Routledge, 2001.

Marie J. Bouchard and Nadine Rlichez-Battesti, "L'évaluation de l'Économie Sociale et Solidaire : une perspective critique et internationale," *Économie et Solidarités*, 2008, vol. 39, n° 1, p. 5-13.

Evelyn Brody, "The Board of Nonprofit Organizations: Puzzling through the Gaps between Law and Practice," *Fordham Law Review*, 2007, vol. 76, n° 2, p. 521-566.

Patricia Bromley, Hokyung Hwang, and Walter W. Powell, "Decoupling revisited: Common pressures, divergent strategies in the US nonprofit sector," *M@n@gement*, 2013, vol. 15, p. 469-501.

Françoise Caroux, Maurice Agulhon, and Pierre Grémion, "La démocratie par association ?," *Esprit*, 1978, n° 6, p. 152.

Antonio David Cattani and Jean-Louis Laville, *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Folio - collection Folio actuel, 2005.

Philippe Chanial and Jean-Louis Laville, "L'économie solidaire: une question politique," *Mouvements*, 2002, vol. 19, n° 1, p. 11-20.

Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social: Essai sur une discrète chalandisation*, n° 1, Paris, La Découverte, 2007, vol.17.

Jacques Chevallier, "Associations en mutation," *Projet*, 1987, n° 203, p. 43-56.

Jacques Chevallier, "L'association entre public et privé," *Revue du droit public et de science politique*, 1981, n° 4, p. 887-918.

Eric Conan and Michel Roure, "De l'associationnisme à la bureaucratie," *Esprit*, 1978, n° 6, p. 67-77.

CPCA, "Gouvernance : se conformer ou inventer?," *La vie associative: le magazine de la conférence permanente des coordinations associatives*, 2012, n° 17, p. 60.

David Easley and Maureen O'Hara, "The economic role of the nonprofit firm," *The Bell Journal of Economics*, 1983, vol. 14, n° 2, p. 531-538.

G Eliasson, "The firm as a competent team," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1990, vol. 13, p. 275-298.

Bernard Enjolras, "Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? l'apport de la théorie économique," *Revue française d'économie*, 1995, vol. 10, n° 4, p. 37-66.

Bernard Enjolras, "How to explain the presence of non profit organizations in a market economy," *Annals of public and cooperative economy*, 1995, vol. 4, n° 4.

Adalbert Evers, "Les dimensions sociopolitiques du tiers secteur. Les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielles," *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 4, p. 567-585.

Philippe Eynaud, Stéphanie Chatelain-Ponroy, and Samuel Sponem, *La gouvernance des associations : synthèse des résultats de l'enquête quantitative CPCA/CNAM*, Paris, 2012.

Philippe Eynaud, Stéphanie Chatelain-Ponroy, and Samuel Sponem, "Enquête gouvernance : les premiers résultats," *Juris associations*, 2011, vol. 447, p. 22-26.

Peter Frumkin, *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Cambridge, Harvard University Press., 2002.

Jean Gadrey, "Le tiers secteur comme objet d'étude : quel objet, quelles études ? Quelques commentaires sur les contributions précédentes," *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 4, p. 601-606.

Laurent Gardin, "L'approche socio-économique des associations," in Jean-Louis Laville and Christian Hoarau (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 95-110.

Jay Gershuny, "L'économie informelle," *Futuribles*, 1979, n° 24, p. 37-49.

Henry B. Hansmann, "The Role of Nonprofit Enterprise," *The Yale Law Journal Company*, 1980, vol. 89, n° 5, p. 835-901.

Matthieu Hély, "L'Économie Sociale et Solidaire n'existe pas," *La Vie des idées*, 2008, p. 1-14.

Matthieu Hély and Pascale Moulévrier, *L'Économie Sociale et Solidaire : De l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute, 2014.

Christian Hoarau and Jean-Louis Laville, "De la gouvernance au gouvernement démocratique," in Christian Hoarau and Jean-Louis Laville (dir.), *La gouvernance des associations : Economie, sociologie, gestion*, Paris, Eres, 2008, p. 245-270.

Salvador Juan, "La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle," in Jean-Louis Laville and Christian Hoarau (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 73-94.

Salvador Juan, "Mouvements ou appareils associatifs ?," *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 1, p. 131-137.

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

Philippe Kaminski, *Les associations en France et leur contribution au PIB : le compte satellite des institutions sans but lucratif en France*, Paris, 2006.

Robert Lafore, *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, Paris, Uniopss/Dunod, 2010.

Jean-Louis Laville, "L'Économie Sociale et Solidaire : contre le productivisme ?," *Projet*, 2011, vol. 324 - 325, n° 5, p. 98.

Jean-Louis Laville, "Management et régulation dans les associations," *Connexions*, 2009, vol. 92, n° 1, p. 149-161.

Jean-Louis Laville, *L'Économie solidaire : Une perspective internationale*, Paris, Hachette littérature - collection pluriel sociologie, 2007.

Jean-Louis Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Paris, Erès, 2005.

Jean-Louis Laville, "L'association comme lien social," *Connexions*, 2002, vol. 77, n° 1, p. 43-54.

- Jean-Louis Laville, "Une association est-elle aussi un agent économique?," *Annales de la recherche urbaine*, 2001, n° 89, p. 23–28.
- Jean-Louis Laville, "Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique," *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 4, p. 531–550.
- Jean-Louis Laville, "Pour une économie plurielle," *Alternatives économiques*, 1998, vol. 159, n° 2, p. 1–7.
- Jean-Louis Laville and Pascal Glémain, *L'Économie Sociale et Solidaire aux prises avec la gestion*, Paris, Desclée de Brouwer, 2010.
- Jean-Louis Laville and Christian Hoarau, *La Gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Sociologie., Paris, Erès, 2008.
- Jean-Louis Laville and Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- Paul J. Di Maggio and Helmut K. Anheier, "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors," *Annual Review of Sociology*, 1990, vol. 16, n° 1, p. 137–159.
- Emmanuelle Marchal, "L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement," *Revue Française de Sociologie*, 1992, vol. 3, n° 33, p. 365–390.
- Dominique Mehl, "Culture et action associative," *Sociologie du travail*, 1982, n° 1, p. 24–42.
- Albert Meister, *La participation dans les associations*, Paris, Éditions Ouvrières, 1974.
- Albert Meister, *Vers une sociologie des associations*, Paris, Éditions Ouvrières, 1972.
- Marthe Nyssens, "Les analyses économiques des associations," in Jean-Louis Laville and Christian Horau (dir.), *La gouvernance des associations : Economie, sociologie, gestion*, Paris, Érès, 2008, p. 29–51.
- Marthe Nyssens, "Les approches économiques du tiers secteur : Apports et limites des analyses anglo-saxonnes d'inspiration néo-classique," *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 4, p. 551–565.
- Albert Ogien, "La gouvernance, ou le mépris du politique," *Cités*, 2008, vol. 4, n° 32, p. 137–156.
- Albert Ogien, *L'Esprit gestionnaire*, Paris, éditions de l'EHESS, 1995.
- Lester M. Salamon, *Partners in public service : gouvernement-nonprofit relations in the modern welfare state*, Johns Hopkins University Press, 1995.
- Lester M. Salamon, "The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice," in Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (dir.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, New York, Walter de Gruyter & Co, 1990, p. 219–240.
- Lester M. Salamon, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State," *Journal of voluntary research*, 1987, vol. 16, n° 2, p. 29–49.
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The nonprofit sector: A new global force*, Baltimore, Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1995.
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The emerging sector: The nonprofit sector in comparative perspective : an overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, 1994.
- Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stephan Toepler, and Wojciech S. Sokolowski, *Global Civil Society : Dimension of the nonprofit sector*, Baltimore, The Johns Hopkins university - center for civil society studies, 1999.

Burton A. Weisbrod, *To profit or not to profit*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Kennard T. Wing, Katie L. Roeger, Thomas H. Pollak, *The Nonprofit sector in brief: public charities, giving and volunteering*, 2009, vol. 501, pp. 1-8.

Littérature sur la gouvernance d'entreprise

George Akerlof, "The market for « Lemons » : Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, n° 3, p. 488-500.

Armen A. Alchian and Harold Demsetz, "Production, information costs and economic organisation," *The American economic review*, 1972, vol. 5, n° 62, p. 777-795.

Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT press, 2001.

Richard Arena and Nathalie Lazaric, "La théorie évolutionniste du changement économique de Nelson et Winter Une analyse économique rétrospective," *Revue économique*, 2003, vol. 2, n° 54, p. 329-354.

Marco Becht, Patrick Bolton, and Ailsa Röell, "Corporate governance and control," in G.M. Constantinides, M. Harris and R. M. Stulz (dir.), *Handbook of the Economics of Finance*, August, Elsevier, 2003, p. 1-109.

Adolf Berle and Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Harcourt, Brace and World, 1932.

Margaret M. Blair, "Firm-Specific Human Capital and Theories of the Firm," in Margaret M. Blair and Mark J. Roe (dir.), *Employees and corporate governance*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999, p. 58-90.

Margaret M. Blair, *Ownership and control : rethinking corporate governance for the twenty first century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1995.

Margaret M. Blair and Lynn A. Stout, "A team production theory of corporate law," *Virginia Law Review*, 1999, vol. 85, n° 2, p. 247-328.

Richard P. Castanias and Constance E. Helfat, "Managerial ressources and rents," *Journal of management*, 1991, vol. 1, n° 17, p. 155-171.

Gérard Charreaux, "La valeur partenariale: vers une mesure opérationnelle...," *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2007, vol. 13, n° 1, p. 7-45.

Gérard Charreaux, "Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux," in Gérard Charreaux and Peter Wirtz (dir.), *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006, p. 300-386.

Gérard Charreaux, "Quelle théorie pour la gouvernance? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive," in José Allouche (dir.), *Encyclopédie des ressources humaines*, 3rd ed., n° 0, Paris, Vuibert, 2002, vol.33, p. 1890.

Gérard Charreaux, "L'actionnaire comme apporteur de ressources cognitives," *Revue française de gestion*, 2002, n° 141, p. 7-13.

Gérard Charreaux, "Variation sur le thème : « À la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance d'entreprise », " *Finance Contrôle Stratégie*, 2002, vol. 5, n° 3, p. 5-68.

Gérard Charreaux, "La Théorie positive de l'agence : positionnement et apports", *Revue d'économie industrielle*, 2000, vol. 92, n° 1, pp. 193-214.

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

Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale," *Finance, Contrôle, Stratégie*, 1998, vol. 1, n° 2, p. 57-88.

Gérard Charreaux and Philippe Desbrières, "Le point sur le gouvernement des entreprises," *Banque & Marchés*, 1997, n° 29, p. 43-49.

Gérard Charreaux and Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, 2006th ed., Paris, Economica, 2006.

Jean-Pierre Claveranne, Michel Marchesnay, and Roland Pérez, "Gouvernance et management : un pont trop loin?," in Claude Simon, Christian Hoarau and Jean-Louis Malo (dir.), *Comptabilité, contrôle et société. Mélanges en l'honneur du professeur Alain Burlaud*, Paris, Foucher - LMD collection Expertise comptable, 2011, p. 416.

Ronald H. Coase, "The nature of the firm," *Economica*, 1937, vol. 4, n° 16, p. 386-405.

Ronald H. Coase, Xavier Gillis, and Marc Bourreau, "La nature de la firme," *Revue française d'économie*, 1987, vol. 1, n° 2, p. 133-163.

Harold Demsetz, "The Theory of the Firm Revisited," *Journal of Law, Economics and Organization*, 1988, vol. 4, p. 141-163.

Harold Demsetz, "Information and efficiency : another viewpoint," *The journal of law & economics*, 1969, vol. 12, p. 1-22.

Gunnar Eliasson, « The Firm as a competent team », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1990, vol. 13, pp. 275-298.

Eugene F. Fama, "Agency Problems and the Theory of the Firm," *The Journal of Political Economy*, 1980, vol. 88, n° 2, p. 288-307.

Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control," *Journal of law and economics*, 1983, vol. 26, n° 2, p. 301-325.

Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, "Agency Problems and Residual Claims," *Journal of law and economics*, 1983, vol. 26, p. 327-350.

M'Hand Farès and Stéphane Saussier, "Coûts de transaction et contrats incomplets," *Revue française d'économie*, 2002, vol. 16, n° 3, p. 193-230.

Nicolai J. Foss, *Incomplete contracts and economic organization: Brian Loasby and the theory of the Firm*, , October, Copenhagen, 1997.

Nicolai J. Foss, "Capabilities and the Theory of the Firm," *Revue d'économie industrielle*, 1996, vol. 77, n° 1, p. 7-28.

Nicolai J. Foss, "Firms, incomplete contracts and organizational learning," *Human Systems Management*, 1996, vol. 15, n° 1, p. 17-26.

Martin Fransman, "Information, Knowledge Vision and théories of the firm," *Industrial and Corporate Change*, 1994, vol. 3, n° 3, p. 713-757.

- Olivier Godechot, "Hold-up en finance. Les conditions de possibilité des bonus élevés dans l'industrie financière," *Revue française de sociologie*, 2006, vol. 2, n° 47, p. 341–371.
- Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy*, 1986, vol. 94, n° 4, p. 691.
- Henry B. Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Harvard, Harvard University Press, 1996.
- Oliver D. Hart and John Moore, "Property Rights and the Nature of the Firm Property Rights and the Nature of the Firm," *The Journal of Political Economy*, 1990, vol. 98, n° 6, p. 1119–1158.
- Armand Hatchuel and Blanche Segrestin, *Refonder l'entreprise*, Paris, Seuil, 2012.
- Sophie L'Hélias, *Le retour de l'actionnaire: Pratiques du corporate governance en France, aux Etats-Unis, et en Grande-Bretagne*, Paris, Gualino, 1997.
- Geoffrey M. Hodgson, "Competence and contract in the theory of the firm," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1998, vol. 35, n° 2, p. 179–201.
- Geoffrey M. Hodgson, "The Approach of Institutional Economics," *Journal of Economic literature*, 1998, vol. 36, p. 166–192.
- Morten Huse, Alessandro Minichilli, and Margrethe Schønning, "Corporate Boards as Assets for Operating in the New Europe: The value of process-oriented boardroom dynamics," *Organizational Dynamics*, 2005, vol. 34, n° 3, p. 285–297.
- Michael C. Jensen, "Value Maximisation, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function," *European Financial Management*, 2001, vol. 7, n° 3, p. 297–317.
- Michael C. Jensen, "The modern industrial revolution, exit and failure of internal control systems," *The Journal of Finance*, 1993, vol. 48, n° 3, p. 831–880.
- Michael C. Jensen, "Organization theory and methodology," *The Accounting Review*, 1983, vol. 58, n° 2, p. 319 – 339.
- Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of financial economics*, 1976, vol. 3, n° 4, p. 305–360.
- Richard N. Langlois, "Knowledge, Consumption, and Endogenous Growth," *Journal of Evolutionary economics*, 2001, vol. 11, n° 1, p. 77–93.
- Richard N. Langlois and Nicolai J. Foss, "Capabilities and Governance: The Rebirth of Production," *The theory of economic Organization*, 1999, vol. 52, p. 201–218.
- Brian J. Loasby, "Evolution and Institutions : A Cognitive Perspective," *East-West Journal of Economics and Business*, 2002, vol. 5, n° 1, p. 27–45.
- Brian J. Loasby, "Organisation as Interpretative Systems," *Revue d'économie industrielle*, 2001, vol. 97, n° 1, p. 17–34.
- Brian J. Loasby, "Cognition, capabilities and cooperation," *international journal of management and decision making*, 2001, vol. 2, n° 1, p. 35–48.
- Jean Magnan de Bornier, "Propriété et contrôle dans la grande entreprise: une relecture de Berle et Means," *Revue économique*, 1987, vol. 38, n° 6, p. 1171–1190.
- Michel Marchesnay, "Gouvernance et performance des organisations," *Innovations*, 2011, vol. 36, n° 3, p. 131 –145.

Samuel Mercier and Jean-Pascal Gond, « La Théorie des parties prenantes », *Cahier du FARGO*, 2005, n° 1050502, pp. 1–14.

Samuel Mercier, “L’apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature,” 2001.

Mark S. Mizruchi, “What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates,” *Annual Review of Sociology*, 1996, vol. 22, n° 1, p. 271–298.

Mark S. Mizruchi and Linda Brewster Stearns, “A Longitudinal Study of the Formation of Interlocking Directorates,” *Administrative Science Quarterly*, 1988, vol. 33, n° 2, p. 194.

Richard R. Nelson and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press/Harvard University Press, 1982.

Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Roland Pérez, *La Gouvernance de l’entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.

Rafael la Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, « Investor protection and corporate governance », *Journal of Financial Economics*, 2000, vol. 58, n° 1-2, pp. 3–27.

Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, “The tyranny of inequality,” *journal of public economics*, 2000, vol. 76, p. 521–558.

Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, “The governance of the new enterprise,” in X Vives (dir.), *Corporate governance, theoretical & empirical perspectives*, Cambridge, 2000, p. 201–232.

Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, “Power in a theory of the firm,” *Quarterly Journal of Economics*, 1998, vol. 108, p. 387–432.

Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, “Financial, dependance and growth,” *American economic review*, 1998, vol. 88, n° 3, p. 559–586.

Dennis H. Robertson, *The Control of Industry*, London, Nisbet, 1923.

Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, « The Case of manager-specific investments », *Journal of Financial Economics*, 1989, vol. 25 n° 2, pp. 123–139.

David J. Teece, Richard Rumelt, Giovanni Dosi, and Sidney G. Winter, “Understanding corporate coherence theorie and evidence,” *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1994, vol. 23, p. 1–30.

Jean-Marie Thiveaud, “De la gouvernance des grandes sociétés : Un incessant différend dans l’espace et le temps,” *Revue d’économie financière*, 1994, n° 31, p. 243–276.

André Tunc, “Le gouvernement des sociétés anonymes au Royaume-Uni: le rapport du Comité Hampel,” *Revue internationale de droit comparé*, 1998, vol. 50, n° 3, p. 912–923.

André Tunc, “Le gouvernement des sociétés anonymes. Le mouvement de réforme aux États-Unis et au Royaume Uni,” *Revue internationale de droit comparé*, 1994, vol. 46, n° 1, p. 59–72.

Birger Wernerfelt, “A resource-based view of the firm,” *Strategic management journal*, 1984, vol. 5, n° 2, p. 171–180.

Oliver E. Williamson, “The economics of governance,” *The American Economic Review*, 2005, vol. 2, January, p. 18.

Oliver E. Williamson, "Employee ownership and internal governance," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1985, vol. 6, p. 243–245.

Oliver E. Williamson, "The economics and governance: Framework and implications," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1984, vol. 140, p. 195–223.

Oliver E. Williamson, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of law and economics*, 1979, vol. 22, n° 2, p. 233–261.

Sidney G. Winter, "The Satisficing Principle in Capability Learning," *Strategic Management Journal*, 2000, vol. 21, n° 10, p. 981–996.

Sidney G. Winter, "On Coase, competence and corporation," in Oliver E. Williamson and Sidney G. Winter (dir.), *The nature of the firm*, Blackwell, 1991, p. 179–195.

Peter Wirtz, *Les Meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.

Peter Wirtz, "Compétences, conflits et création de valeur: vers une approche intégrée de la gouvernance," *Revue finance contrôle stratégie*, 2006, vol. 2, p. 187–201.

Peter Wirtz, Odile Paulus, Patrice Charlier, « Gouvernance et création de valeur cognitive : L'exemple de l'ordre des prêcheurs », *Colloque Management & Religion*, 2011, Strasbourg, vol. 33, pp. 1-11.

Luigi Zingales, "Corporate Governance," in P Newman (dir.), *The new palgrave, Dictionary of economics and the law*, London, Stockton, 1998, p. 1–20.

Littérature sur les questions de méthode et d'épistémologie

Stéphane Beaud, "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique," *Politix*, 1996, n° 35, p. 226–257.

Stéphane Beaud and Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte « Repères », 2003.

Howard Becker, *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002.

Daniel Bertaux, "L'approche biographique: sa validité méthodologique, ses potentialités," *Cahiers internationaux de sociologie*, 1980, vol. 69, p. 197–225.

Alain Blanchet and Anne Gotman, *L'Enquête et ses méthodes: l'entretien*, 2e ed., Paris, Armand Colin, 2007.

Raymond Boudon, "Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique?," *Revue du MAUSS*, 2004, vol. 2, n° 24, p. 281–309.

Pierre Bourdieu, "Comprendre," in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 903–939.

Pierre Bourdieu, "L'identité et la représentation: éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, vol. 35, p. 63–72.

Pierre Bourdieu, "Le champ scientifique," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2, p. 88-104.

Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand, and Marie-Emmanuelle Chessel, *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013.

Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, and Laurent Willemez, "S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien," *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

Jean-François Chanlat, *Sciences sociales et management. Plaidoyer pour une anthropologie générale*, Laval, ESKA - Les presses de l'Université de Laval, 1998.

Céline Chatelin-Ertur, "Epistémologie et méthodologie en sciences de gestion : réflexion sur l'étude de cas," *Document de recherche - Laboratoire Orléanais de gestion*, 2005, vol. 1, p. 30.

François Chazel, "La Place de la fonction dans l'explication : la part d'innovation de l'argument durkheimien," in Charles-Henry Cuin (dir.), *Durkheim d'un siècle à l'autre : lectures actuelles des « Règles de la méthode sociologique »*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 294.

Albert David, Armand Hatchuel, and Romain Laufer, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2012.

Didier Demazière and Claude Dubar, « E. C. Hughes, initiateur et précurseur critique de la grounded theory », *Sociétés contemporaines*, 1997, vol. 27, pp. 49-55.

Alain Desrosières, *L'Argument statistique (Tome 1) : pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Les presses de l'école des mines, 2008.

Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres : l'argument statistique (Tome 2)*, Paris, Les presses de l'école des mines, 2008.

Alain Desrosières, "La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve," in *L'argument statistique I : Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris, 2008, p. 7-20.

Alain Desrosières, "L'histoire de la statistique comme genre : style d'écriture et usages sociaux," *Genèses*, 2000, n° 39, p. 121-137.

Alain Desrosières and Sandrine Kott, "Quantifier," *Genèses*, 2005, vol. 1, n° 58, p. 1-3.

Demazière Didier and Claude Dubar, "E. C. hughes, initiateur et précurseur critique de la grounded theory," *Sociétés contemporaines*, 1997, vol. 27, p. 49-55.

Patrick Fridenson, "Quelques messages en retour des historiens aux gestionnaires," in Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand and Marie-Emmanuelle Chessel (dir.), *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013, p. 17-32.

Rodolphe Ghiglione and Benjamin Matalon, *Les Enquêtes sociologiques : théories et pratiques*, Paris, Armand Colin, 1998.

Éric Godelier, *L'Histoire d'entreprise et les sciences de gestion : objets de controverses ou objets de polémiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Versailles-Saint-Quentin-En-Yvelines, 1998, p. 95.

Armand Hatchuel, "Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective," in Albert David, Armand Hatchuel and Romain Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des Sciences de Gestion*, 2008th ed., Paris, Vuibert, 2000, p. 1-34.

Michael A. Huberman and Matthew B. Miles, *Analyse des données qualitatives*, Paris, De Boeck Université, 2003.

Charles Everett Hughes, *Le Regard sociologique : essais choisis*, Paris, Editions de l'EHESS, 1996.

Nonna Meyer, "L'entretien selon Pierre Bourdieu : Analyse critique de 'la misère du monde,'" *Revue Française de Sociologie*, 1995, vol. 36, p. 355-370.

Guy Michelat, "Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie," *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, p. 229-247.

Jean-Claude Passeron and Jacques Revel, *Penser par cas*, Paris, éditions de l'EHESS, 2005.

Roland Pérez, « Le Choc des paradigmes en sciences de gestion », *Séminaire GRESUP*, 1998, pp. 1-9.

Jacques Revel, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard-le seuil, 1996.

Raymond-Alain Thiétart, *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, 1999.

Henri Zimnovitch, "Essai sur un rapport critique et fécond entre histoire et gestion," in Ludovic Cailluet, Yannick Lemarchand and Marie-Emmanuelle Chessel (dir.), *Histoire et sciences de gestion*, Paris, Vuibert, Fnege, 2013, p. 87-112.

Références complémentaires

Dominique Andolfatto and Dominique Labbé, *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte « Repères », 2011.

Lise Arena, *Edith Penrose et la croissance des entreprises*, Lyon, ENS édition, 2013.

Marie-Hélène Bacqué and Carole Biewener, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La découverte, 2013, p. 160.

Beth A. Benjamin and Joel M. Podolny, "Status, Quality, and Social Order in the California Wine Industry," *Administrative Science Quarterly*, 1999, vol. 44, p. 563-589.

Philippe Bezes, "Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française," *Sociologie du Travail*, 2005, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

Laure Bonnaud, "Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970," *Politix*, 2005, vol. 1, n° 69, p. 131-161.

Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers : les étudiants et leurs études*, Paris, Les Éditions de Minuit Collection: Le sens commun, 1964.

Pierre Bourdieu and Monique De Saint-Martin, "Le patronat," *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, vol. 20, n° 1, p. 3-82.

Bernard Convert, "Le renouveau de la sociologie économique," *Journal des anthropologues*, 2001, vol. 84, p. 87-110.

Alfred D. Chandler, *La Main visible des managers*, Paris, Economica, 1988.

Alfred D. Chandler, *Stratégie et structure de l'entreprise*, Paris, Les éditions d'organisation, 1972.

Olivier D'Herbement and Bruno César, *La Stratégie de projet latéral*, Paris, Dunod, 2004.

Marie-Laure Djelic, "L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État," *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 1–17.

Émile Durkheim, *Textes. 3. Fonctions sociales et institutions*, Paris, Éditions de Minuit - Collection: Le sens commun, 1975.

Émile Durkheim, *De la Division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1893.

Renaud Epstein, "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires," *Esprit*, 2005, n° 11, p. 96–111.

John K. Galbraith, *Le Nouvel état industriel*, Paris, Gallimard, NRF, Bibliothèque des Sciences Humaines, 1968.

Michel Grossetti and Jean-François Barthe, « Dynamiques des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises », *Revue Française de Sociologie*, vol. 49 n° 3, 2008, pp. 585–612.

Maurice Halbwachs, *La Mémoire collective*, Paris, Editions Albin Michel, 1997.

Armand Hatchuel, *Les Marchés à prescripteurs. Crises de l'échange et genèse sociale, L'inscription sociale du marché (colloque, Lyon, novembre 1992, organisé par l'Association pour le développement de la socio économie)*, Paris, l'Harmattan, 1995.

Pamela R. Haunschild and Christine M. Beckman, "When do Interlocks Matter? Alternate Sources of Information and Interlock Influence," *Administrative Science Quarterly*, 1998, vol. 43, p. 815–844.

Paul Hoggett, "New modes of Control in the public service," *Public Administrations*, 1996, vol. 1, n° 74, p. 9–32.

Pierre Jarniou, *L'Entreprise comme système politique*, Paris, PUF, 1981.

Philippe Lefèbvre, *L'Invention de la grande entreprise. Travail, hiérarchie, marché (France, fin XVIIIe-début XXe siècle)*, Paris, PUF, 2003.

Paul J. Di Maggio and Walter W. Powell, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations," *Politix*, 1997, vol. 10, n° 40, p. 113–154.

James G. March, "Exploration and exploitation in organizational learning," *Organization science*, 1991, vol. 2, p. 71–87.

James G. March and Richard M. Cyert, *Behavioral Theory of the Firm*, 1992 (2nd) ed., Wiley-Blackwell, 1963.

James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, New York, John Wiley and sons, 1958.

John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony," *American journal of sociology*, 1977, vol. 83, n° 2, p. 340–363.

Vilfredo Pareto, *Traité de sociologie générale*, Genève-Paris, Droz, 1968, p. 1818.

Edith Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Blackwell, 1959.

Edith Penrose, "Limits to the growth and size of firms," *American Economic Review*, 1955, vol. 2, n° 45, p. 531–543.

Yvon Pesqueux, "Le « nouveau management public » (ou New Public Management)," 2006, p. 1–11.

Karl Polanyi, "Le sophisme économiciste," *Revue du MAUSS*, 2007, vol. 29, n° 1, p. 63.

Karl Polanyi, *La Grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard., Paris, Gallimard, 1983.

Joel M. Podolny, "A Status-based Model of Market Competition," *American Journal of Sociology*, 1993, vol. 4, n° 98, p. 829–872.

Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services. The anglo-american Experience*, Oxford, Blackwell, 1990.

Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edit., n° 1, Oxford, Oxford University Press, 2011, vol.78.

Walter W. Powell and Paul J. Di Maggio, *The New Institutionalism in organizational theory*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

Roberto Rizza, "Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ?," *Revue Interventions économiques*, 2012, vol. 38, n° 2008, p. 17.

Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, 1981.

Pierre Rosanvallon, "Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des sociétés industrielles," *Le Débat*, 1980, vol. 2, n° 2, p. 15.

Pierre Rosanvallon and Jean-François Théry, "Table ronde « la pluralité du pouvoir. Mouvement social et société civile »,," *Tribune Fonda*, 1993.

Joseph Alois Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique : Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, 1911.

Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, Chicago, MacMillan, 1947.

Theda Skocpol, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, OK, University of Oklahoma Press., 2003.

Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Economica.

Philippe Steiner and François Vatin, *Traité de sociologie économique*, Paris PUF/Quadrige, 2009, p. 800.

Eric Stephany and Benjamin Vedel, "Accompagnement des jeunes entreprises : entre darwinisme et assistanat," Montpellier, 2005.

Pierre Tabatoni and Pierre Jarniou, *Les Systèmes de gestion : politiques et structures*, Paris, PUF, 1975.

Alexis Tocqueville (De), *De la Démocratie en Amérique (tome 1)*, Paris, Garnier Flammarion, 1999.

Pascale Trompette, "Une économie de la captation: les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire," *Revue française de sociologie*, 2005, vol. 46, n° 2, p. 233–264.

Max Weber, *Économie et société (2) : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, 2003e ed., Paris, Press Pocket, 1922.

Pierre-Paul Zalio, *Grandes Familles de Marseille au XX^e siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999.

Glossaire des sigles

AAP : Appels à projet

ADAPEI : Association Départementale des Parents et Amis de personnes Handicapées Mentales (anciennement Association Départementale des Parents et Amis des Enfants Inadaptés)

ADAPT : Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, auparavant Ligue pour l'Adaptation du Diminué Physique au Travail

ADIPSH : Association Départementale pour l'Insertion Professionnelle et Sociale des Handicapés

ADSEA : Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte

AG : Assemblée Générale

AGEFIPH : Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion professionnelle des Personnes Handicapées

ALGED : Association Lyonnaise de Gestion d'Établissements pour personnes Déficiantes

ANCE : Association Nationale des Communautés Éducatives

ANDESI : Association Nationale des Directeurs d'Établissements et Services pour Inadaptés

AP : Atelier Protégé

APAJH : Association pour Adultes et Jeunes Handicapés

APEI : Association de Parents d'Enfants Inadaptés

ARHM : Association du Rhône pour l'Hygiène Mentale

ARIMC : Association Régionale Rhône-Alpes des Infirmes Moteurs Cérébraux

ARS : Agence Régionale de Santé

ARSEA : Association Régionale de Sauvegarde de l'Enfance Inadaptée

ASIPT : Association au Service des Inadaptés Présentant des Troubles de la personnalité

CA : Conseil d'Administration

CAEA : Centre d'action éducative d'adaptation

CAEI : Certificat d'Aptitude à l'Enseignement des Enfants Inadaptés

CAFDES : Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale

CAMSP : Centre d'Action Médico-Social Précoce

CAT : Centre d'Aide par le Travail (voir nouvelle dénomination ESAT)

CCN : Convention Collective Nationale

CDES : Commission Départementale d'Éducation Spéciale

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

CG : Conseil général

CGT : Confédération Générale du Travail

CIL : Comités Interprofessionnels du Logement (1 % logement)

CLIS : Classes d'Intégration Scolaire

CMP : Centre Médico-Psychologique

CMPP : Centre Médico-Psycho-Pédagogique

CMpro : Centre Médico-Professionnel

CNED : Centre National d'Enseignement à Distance

CPCA : Conférence Permanente des Coordinations Associatives

C-POM : Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens

CRAM : Caisse Régionale d'Assurance Maladie

CREAI : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptée (rebaptisé Carrefour Régional de l'action sociale et médico-sociale)

CRISMS : Commission Régionale des Institutions Sociales et Médico-Sociales

CROP : Centre de Rééducation de l'Ouïe et de la Parole

DAP : Association pour le Développement des Associations de Progrès

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DESTO : Diplôme d'Études Supérieures Technique d'Organisation

DG : Direction Générale

DGAS : Direction Générale des Affaires Sociales

DPAS : Direction de la Prévention et de l'Action Sociale

DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

EPMO : Emploi Protégé en Milieu Ordinaire

ESAT : Etablissement et Service d'Aide par le Travail (ex-CAT)

FAIT 21 : Fédération des Associations pour l'Insertion sociale des personnes porteuses d'une Trisomie 21

FEGAPEI : Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées (ex-SNAPEI)

FEHAP : Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés non-lucratif

FO : Force Ouvrière

FTP : Francs Tireurs et Partisans

GEIST 21 : Groupe d'Etude pour l'Insertion Sociale des personnes porteuses d'une Trisomie 21

GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

IA : Inspecteur d'Académie

IASS : Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

IPASS : Inspecteur Principal de l'Action Sanitaire et Sociale

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

IME : Institut Médico-Educatif

IMP : Institut Médico-Pédagogique

IMPro : Institut Médico-Professionnel

JEC : Jeunesses étudiantes Chrétiennes

JR : Journées Rationnaires

MAS : Maison d'Accueil Spécialisée

MECS : Maison d'Enfant à Caractère Social

NPM : New Public Management

NPO : Non-Profit Organization

ODPHI : Office Départemental des Personnes Handicapées de l'Isère

OHE Prométhée : Opération Handicapés + Emploi Prométhée

OLPPR : Œuvre Laïque de Perfectionnement Professionnel du Rhône

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé

OVE : Œuvre des Villages d'Enfants

OVERA : Œuvre des Villages d'Enfants Rhône-Alpes

PEP : Pupilles de l'Enseignement Public

PFAT : Personnel Féminin de l'Armée de Terre

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

SAVSP : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale et Professionnelle

SCI : Société Civile Immobilière

SESSAD : Service d'Education Spécialisée et de Soins À Domicile

SNAGECE : Syndicat National des Associations Gestionnaires de Communautés Éducatives

SNAPEI : Syndicat national des associations de parents d'enfants inadaptés (voir la nouvelle dénomination FEGAPEI)

SNI : Syndicat National des Instituteurs

SSESD : Service de Soins et d'Éducation Spéciale à Domicile

UNAPEI : Union Nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales

UNAR : Union Nationale des Associations Régionales pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence inadaptées

URAPEI : Union Régionale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales

VE : Village d'Enfants

Table des illustrations, tableaux, encarts

Table des tableaux

Tableau 1 - Tableau récapitulatif des évolutions du secteur associatif français entre 2005 et 2011	38
Tableau 2 - Répartition et concentration des associations selon le secteur d'activité	40
Tableau 3 - Évolution en volume des financements publics et privés des associations entre 2005 et 2011	40
Tableau 4 - Recensement des associations-gestionnaires en fonction de leur taille (en nombre d'établissements ou services gérés), selon différentes sources et différentes dates.....	45
Tableau 5 - Répartition des associations selon les classes de nombre d'établissements gérés en 2012....	45
Tableau 6 - Part des opérateurs associatifs "historiques" parmi les gros opérateurs en 2012	46
Tableau 7 - Critères distinctifs de la pluralité des comportements économiques.....	79
Tableau 8 - Tableau synthétique comparant la gouvernance actionnariale et la gouvernance partenariale	99
Tableau 9 - Typologie des mécanismes de gouvernance de Charreaux adaptée aux associations gestionnaires	109
Tableau 10 - Carte d'identité comparée des deux associations	128
Tableau 11 - Récapitulatif des principaux documents d'archives consultés.....	131
Tableau 12 - Le matériau recueilli pour les enquêtes monographiques.....	133
Tableau 13 - Les membres fondateurs de l'association OVE en 1944.....	143
Tableau 14 - Les membres influents de la direction de l'OVE en 1947	143
Tableau 15 - Les dynamiques multiples à l'origine des créations d'établissements gérés par l'Adapei sur la période 1965-1981	173
Tableau 16 - Le noyau des "parents-patrons" à l'Adapei.....	206
Tableau 17 - Liste récapitulative des projets de création-extension entre 1965 et 1992 mentionnés dans les archives	235
Tableau 18 - Liste récapitulative des restitutions en bureau des travaux des commissions entre 1995 et 2000.....	296
Tableau 19 - Liste des Présidents de l'OVE depuis la création.....	300
Tableau 20 - Membres du conseil d'établissement ayant voix délibératives à l'OVE.....	325
Tableau 21 - Les variables de base extraites des fichiers FINESS.....	364
Tableau 22 - La "boîte historique" de l'Adapei.....	366
Tableau 23 - liste des conseils d'administration de l'Adapei du Rhône	367
Tableau 24 - Liste des réunions de bureau de l'OVE.....	369
Tableau 25 - Listes des CA et AG de l'OVE	370
Tableau 26 - Archives non classées de l'OVE	373
Tableau 27 - Liste des entretiens réalisés pour les monographies	376
Tableau 28 - Liste des entretiens (2ème campagne).....	378
Tableau 29 - Tableau récapitulatif des caractéristiques des opérateurs rencontrés	383

Table des figures

Figure 1 - Répartition des associations selon le budget associatif (en %)	39
Figure 2 - Évolution du nombre d'associations-gestionnaires en 1940 et 2012 dans le secteur du handicap	46

Figure 3 - Évolution du nombre d'établissements et services entre 1940 et 2012 dans le secteur du handicap	47
Figure 4 - Évolution du nombre de places autorisées entre 1940 et 2012 dans le secteur du handicap ...	47
Figure 5 - Évolution du taux de croissance annuel du nombre d'établissements entre 1940 et 2012.....	117
Figure 6 - Évolution du nombre d'associations-gestionnaires dans le secteur du handicap entre 1940 et 2012.....	118
Figure 7 - Évolution du nombre d'établissements et du nombre de places autorisées à l'Adapei du Rhône entre 1967 et 2010	124
Figure 8 - Évolution du nombre d'établissements gérés par l'Adapei du Rhône entre 1997 et 2012	124
Figure 9 - Évolution du nombre de places autorisées de l'Adapei du Rhône entre 1997 et 2012.....	125
Figure 10 - Évolution du nombre d'établissements et de places autorisées de l'OVE entre 1950 et 2012	126
Figure 11 - Évolution du nombre d'établissements de l'OVE entre 1997 et 2012.....	126
Figure 12 - Évolution du nombre de places autorisées de l'OVE entre 1997 et 2012.....	127
Figure 13 - Schéma des représentations croisées du CA de l'Adapei du Rhône en 1979	169
Figure 14 - Légende concernant le schéma des représentations croisées du CA de l'Adapei du Rhône en 1979.....	169

Table des encarts

Encart 1 - Article 1, des annexes XXIV : une définition de la demande.....	31
Encart 2 - Le problème de la valorisation de l'ensemble des ressources associatives	69
Encart 3 - Grille d'analyse du matériau qualitatif	137
Encart 4 - La défense du service public à l'OVE – archives 1969	145
Encart 5 - La défense de la laïcité à l'OVE – archives 1969	146
Encart 6 - Extrait du bulletin de 1953 de l'Adapei : texte sur l'importance des conseils des médecins	150
Encart 7 - Le rôle éducatif des repas à l'OVE - 1951	154
Encart 8 - Les principes hygiénistes à l'OVE – 1947	154
Encart 9 - La conception pédagogique de l'OVE – rapport moral 1957	155
Encart 10 - Description du rôle des couples d'instituteurs-directeurs à l'OVE- 1968.....	157
Encart 11 - Le rôle de chef de centre à l'OVE - 1946	157
Encart 12 - La figure maternelle du chef de centre à l'OVE – 1945	157
Encart 13 - Le recrutement des enfants par les instituteurs à l'OVE – 1947	162
Encart 14 - Le recrutement des enfants par les instituteurs à l'OVE (2) – 1962	162
Encart 15 - L'Association de gestion des instituts du Haut Beaujolais : présentation de l'association sur le site internet de l'Adapei du Rhône	172
Encart 16 - La perte de l'esprit militant chez les utilisateurs des centres de l'Adapei – 1975/1980/1987	175
Encart 17 - L'objectif de « saine gestion » à l'OVE - 1949.....	180
Encart 18 - Exemple de stratégie de contournement de l'administration à l'Adapei	197
Encart 19 - Listes des départs et des décès des administrateurs « historiques » de l'œuvre :	225
Encart 20 - Procès-verbal du CA de l'OVE concernant les rôles respectifs de la DG et du CA – 1976 227	
Encart 21 - Illustration des débats sur les réorientations d'établissements – CA de l'OVE 1979 ..	236
Encart 22 - Exemple de stratégie pour contrer les baisses d'effectif des établissements – CA de l'OVE - 1984.....	237
Encart 23 - Négociation de réduction d'effectif avec les tutelles – conseils d'administration de l'OVE en 1977 et 1986	237

Encart 24 -	Exemple de fermeture d'établissement – CA de l'OVE 1985	238
Encart 25 -	Les problèmes financiers occasionnés par des déficiences plus « lourdes » à l'OVE -	
1982	238	
Encart 26 -	Compenser les déficits des établissements en difficultés par une politique de	
suractivité dans les autres établissements - OVE	239	
Encart 27 -	Le rééquilibrage des comptes de l'OVE - 1986	239
Encart 28 -	Exemple des tensions entre les instituteurs fonctionnaires et les autres personnels de	
l'OVE –1978243		
Encart 29 -	Les nouvelles annexes XXIV : l'abandon du "projet pédagogique total » à l'OVE – 1990	
243		
Encart 30 -	Le concept « d'entreprise à caractère social » à L'OVE.....	246
Encart 31 -	Cahier des charges du rapport d'audit commandé par l'Adapei du Rhône en 1993....	265
Encart 32 -	Premier principe de management du directeur général de l'Adapei	275
Encart 33 -	Deuxième principe de management du directeur général de l'Adapei	275
Encart 34 -	troisième principe de management du directeur général de l'adapei.....	276
Encart 35 -	quatrième principe de management du directeur général de l'adapei	276
Encart 36 -	Cinquième principe de management du directeur général de l'adapei	276
Encart 37 -	L'évolution du rôle du directeur de l'OVE : ultime rupture avec l'Éducation nationale –	
séminaire d'autrans 1996	307	
Encart 38 -	Présentation des outils de gestion des informations dans les établissements et	
services de l'OVE–2003.....	313	
Encart 39 -	Introduction de l'évaluation interne à l'OVE –2002	319

Annexes

Annexe I - Modalités d'exploitation du fichier FINESS

Le fichier de base est issu d'une requête adressée de la DREES sur les données FINESS pour les **établissements** du secteur du handicap sur la France entière. Cela correspond donc à une extraction portant sur les « catégories » suivantes de FINESS :

- catégorie 4100 : établissements et services pour l'enfance et la jeunesse handicapée,
- catégorie 4300 : établissements et services pour adultes handicapés,
- catégorie 4501 : établissements de l'aide sociale à l'enfance,
- catégorie 4601 : établissements pour adultes et familles en difficulté.

L'inclusion des catégories 4501 et 4601 se justifie par le fait que de nombreuses associations historiquement centrées sur le handicap se sont progressivement diversifiées dans la dernière décennie et ont donc créé et/ou intégré des établissements de ces deux catégories.

L'extraction de données a porté sur l'ensemble des statuts : à but non lucratif, public et commercial qui ont pu ensuite être isolés chacun séparément.

Trois années ont été visées : 1997, 2001 et 2006, année où les enquêtes ES ont été menées et pour lesquelles, sur l'avis de la DREES, la fiabilité et l'exhaustivité des données est plus forte.

Trois fichiers ont été recueillis pour chaque année selon l'architecture du répertoire FINESS : un fichier activité, un fichier établissement et un fichier entité juridique gestionnaire chacun composé des variables suivantes.

Tableau 21 - Les variables de base extraites des fichiers FINESS

Fichier équipement	Fichier établissement	Fichier entité juridique
N° FINESS étab	N° FINESS étab	N° FINESS entité juridique
N° Discipline d'équipement	N° SIRET étab	N° SIREN entité
Libellé discipline	Date ouverture	Code postal
N° activité	Date autorisation	code département
Libellé activité	Raison sociale	code commune
N° clientèle	Code postal	Code statut
Libellé clientèle	Code département	libellé du statut
Capacité en nb places	Code commune	
	N° catégorie	
	Libellé catégorie	
	Discipline tarifaire	
	N° FINESS entité juridique	

Annexe II -Annexe 2. Matériaux et exploitation des données des études de cas

Le cœur de cette recherche consiste à rendre compte de la manière dont se transforment les associations. Notre point de vue consiste à bâtir une approche sociohistorique de la genèse de comportements économiques et gestionnaires relatifs à la conduite des associations en s'intéressant notamment à l'évolution des pratiques de contrôle de ces organisations. Les études de cas, au cœur de notre recherche, ont été réalisées à partir de deux types de matériaux : des archives et des entretiens. Nous décrivons ici les caractéristiques de ces matériaux et fournissons quelques indications sur la manière dont ils ont été exploités.

1. Le corpus d'archives

Le matériau documentaire repose sur deux corpus d'archives récoltés aux sièges respectifs des deux associations. Nous avons passé en revue environ 5000 pages d'archives et nous avons choisi de centrer notre prise de notes principalement sur les procès-verbaux des conseils d'administration, de bureaux et d'assemblées générales. Ces procès-verbaux nous ont permis de questionner la nature des relations entre les dirigeants bénévoles et les dirigeants salariés, de comprendre les positionnements stratégiques des associations mais aussi d'analyser leurs structures organisationnelles.

Le volume du nombre d'archives est corrélé aux processus de professionnalisation du siège et de formalisation de la gestion. On trouve donc davantage de documents historiques à l'OVE car elle est dès sa création est une organisation professionnalisée. À l'Adapei, la conservation systématique des archives s'est développée qu'à partir des années 1970.

Les archives de l'Adapei du Rhône

Le corpus d'archives de l'Adapei du Rhône est composé de deux grands types de documents. Il y a dans un premier temps, des documents hétéroclites relatifs à la première période de l'association (1948 – 1960, voir Tableau 22). Ces documents étaient rassemblés dans un même carton et ont servi à la préparation d'événements commémoratifs comme le 50^{ième} anniversaire de l'association. L'écriture de la première partie de la monographie s'appuie principalement sur l'analyse des « bulletins de liaison » de l'association. Ils avaient pour objectif de relater aux adhérents des informations sur les actions de l'association. Ces bulletins nous donnent moins des informations sur la manière dont se structurent les relations au sein du CA que des informations sur les priorités associatives pendant cette période non-gestionnaire.

En plus de ce premier lot d'archives, nous avons mobilisé deux documents de secondes mains. Un livre produit par l'association à l'occasion du cinquantenaire de l'association qui retrace les étapes de création de l'Adapei du Rhône de 1948 à 1963⁵³⁵ ainsi qu'un livre de 224 pages réalisé par l'Unapei⁵³⁶ en 1990 à l'occasion de trentième anniversaire⁵³⁷. Ces documents nous ont permis de récolter un certain nombre de faits et de témoignages des acteurs-clefs de cette époque et de combler la pauvreté des archives associatives avant les années 1970. Ces documents indigènes sont aussi l'occasion d'analyser le discours et les représentations que les

⁵³⁵ Adapei, *La quête de la dignité pour les personnes handicapées mentales. De l'Alperi à l'Adapei*

⁵³⁶ L'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei pour son ancien nom Union Nationale des Associations de parents d'enfants inadaptés) est la première fédération d'associations de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et leurs familles.

⁵³⁷ Unapei, *30 ans pour la dignité des personnes handicapées mentales et de leurs familles* », Histoire de l'Unapei, tome 1 : 1960/1990.

acteurs associatifs produisent sur eux-mêmes ainsi que de comprendre comment ils se racontent leur propre histoire.

Ces deux ouvrages se caractérisent par une lecture de l'histoire associative très personnalisée autour de la figure emblématique « des premiers parents ». L'origine de la motivation militante est présentée comme une réaction au choc que constitue la naissance d'un enfant handicapé et au dénouement lié à l'absence ou à l'inadéquation des rares structures existantes. Ils constituent simultanément un moyen de récolter des faits mais aussi de recueillir l'interprétation de l'agencement qu'en font les acteurs. La seconde remarque que l'on peut faire sur ce premier lot d'archives est qu'il est restreint à la période originelle et non gestionnaire de l'association. Ce lot est relativement succinct par rapport au volume de documents relatifs aux années ultérieures. En somme, la rupture que constitue, à partir de 1963, l'entrée en gestion de l'association se retrouve dans la composition du corpus d'archives qui s'enrichit considérablement à partir de cette date. L'histoire écrite par l'association cherche à entériner sa « mémoire collective » en mobilisant les témoignages des grands acteurs de la période non-gestionnaire et occulte les périodes ultérieures. Ce mode de reconstruction historique participe à construire ce premier moment comme un mythe dans lequel les militants d'aujourd'hui peuvent se projeter.

Tableau 22 - La "boîte historique" de l'Adapei

<i>Années</i>	<i>Nature du document</i>
1949 à 1954	Photocopies des bulletins de liaison de n° 1 à n° 14 (mars 1949 à novembre 1954)
1958 à 1962	Bulletins n° 23, 24, 26, 30, 37
1963	Brochure « <i>les ateliers Denis Cordelier (1960 - 1990), du petit CAT au grand ensemble</i> » avec texte de la revue <i>Recherche</i> du Dr Maurice Beaujard, <i>Le travail handicapé et l'adulte débile mental profond</i> , numéro spécial enfance inadaptée (1963)
1970	Brochure sur l'opération brioches (1970)
1978	Lettre de Georges Bowau, administrateur (mars 1978)
1982	Bulletin n° 113 (1982), Lettre de Perret-Gayet au président de l'adapei suite au bulletin 113 (1982), Lettre de Monsieur Avet à Perret-Gayet (sans date)
1990	Brochure historique réalisée pour les 30 ans de l'Unapei reprenant le témoignage des fondateurs des premières associations parentales (130 pages + manuscrit de Perret-Gayet - 1990), Lettre Monsieur Galli à Perret-Gayet (1990), Lettre du Dr Jacqueson à Perret-Gayet (débat sur la fondation Adapei), Curriculum Vitae de Perret-Gayet,
1992	Lettre de Monsieur Baron, président de l'Alged et administrateur de l'Ove (1992)
1998	Lettre de Perret-Gayet à JM (président) à propos « <i>des motifs de la création de l'association</i> » (1998), « <i>Chronologie des colonies de vacances</i> », Monsieur Valette, administrateur (1998),
Sans date précise	Lettre du Dr Kohler à Monsieur Valette sur la création d'établissement et du CAT Denis cordonnier, Deux lettres de Louis Jaffrin sur création CAT cordelier, Document d'une dizaine de pages sur histoire l'Adapei du Rhône de M. Valette (administrateur), Document « <i>les associations de parents d'enfants inadaptés</i> » rédigé par Perret-Gayet (reader digest's)

Le second lot d'archives est constitué des procès-verbaux des conseils d'administration de l'association (voir Tableau 23). Ces procès-verbaux sont épars durant les années 1960 et 1970, ils ne deviennent exhaustifs qu'à partir de la fin des années 1970. La mise en archive des documents associatifs coïncide avec le processus de formalisation de la gestion de l'association.

Des années 1980 à aujourd'hui la longueur des procès-verbaux ne cessent de croître et ont caractère plus technique.

Tableau 23 - liste des conseils d'administration de l'Adapei du Rhône

Années	Comptes-rendus de CA	Commentaires
1969	24 mars 1969, 18 juin 1969	Année incomplète
1971	23 mars 1971, 15 décembre 1971, avril 1972	Année incomplète
1972	novembre 1972	Année incomplète
1973	janvier 1973	Année incomplète
1974	18 novembre 1974	Année incomplète
1975	10 février 1975, 26 mai 1975, 26 mai 1975, 13 novembre 1975	4 réunions
1976	18 mars 1976, 15 avril 1976, 15 juin 1976, octobre 1976, 13 décembre 1976	5 réunions
1977	4 janvier 1977 extraordinaire, 28 février 1977, 27 avril 1977, 7 novembre 1977	4 réunions document sur la création d'un Comité permanent
1978	23 janvier 1978, 23 mars 1978, 26 avril 1978, 16 octobre 1978	4 réunions
1979	2 avril 1979, 7 mai 1979, Nouveau bureau après AG d'avril 1979, CA 18 juin 1979, 11 octobre 1979, octobre 1979	6 réunions Liste des présidents de conseils de maison (ancien conseil d'institut)
1980	17 janvier 1980, 21 avril 1980, juin 1980, octobre 1980	4 réunions
1981	février 1981, mai 1981, juin 1981, juillet 1981, novembre 1981	5 réunions
1982	10 février 1982, mai 1982, juin 1982, juillet 1982, septembre 1982, novembre 1982	6 réunions
1983	janvier 1983, avril 1983, 2 juin 1983, juillet 1983, septembre 1983, novembre 1983	6 réunions
1984	janvier 1984, avril 1984, 26 mai 1984, octobre 1984	4 réunions
1985	janvier 1985, mai 1985, 1er juin 1985, 12 juin 1985, 4 juillet 1985, octobre 1985	6 réunions
1986	janvier 1986, avril 1986, mai 1986, juin 1986, 3 juillet 1986, octobre 1986	6 réunions
1987	29 janvier 1987, 12 mars 1987, 6 mai 1987, 25 juin 1987 - discours du président à l'AG de 1987, 15 octobre 1987	5 réunions Courier du secrétaire général (R. Gauthier) au directeur CPAM Villefranche sur Saône le 16 octobre 1987
1988	7 janvier 1988, 21 avril 1988, 23 juin 1988, 27 septembre 1988	4 réunions

1989	19 janvier 1989, Documents sur les Projets janvier 1989, mai 1989, 25 mai 1989, 7 juin 89, 19 octobre 1989	5 réunions Plusieurs courriers relatifs à la représentation des associations, mutuelles et caisses d'Assurance maladie entre 1985 et 1989 (CPAM Villefranche, Mutuelle des PTT, CPAM de Lyon, Mutuelle nationale militaire)
1990	11 janvier 1990, 8 février 1990 - CA extraordinaire, avril 1990, mai 1990, juin 1990, 4 octobre 1990, 14 novembre 1990	7 réunions
1991	17 janvier 1991, 4 avril 1991, 30 mai 1991, 13 juin 1991, 24 octobre 1991	5 réunions
1992	30 janvier 1992, 14 mai 1992, 4 juin 1992, 18 juin 1992, 22 octobre 1992, 30 novembre 1992,	6 réunions
1993	28 janvier 1993, 6 mai 1993, 27 mai 1993, 10 juin 1993, 4 novembre 1993	5 réunions
1994	3 février 1994, 19 mai 1994, 2 juin 1994, 16 juin 1994, 12 juillet 1994, 13 septembre 1994 - CA extraordinaire, 17 novembre 1994	7 réunions
1995	9 février 1995, 30 mars 1995, avril 1995, 18 mai 1995, 1er juin 95, 8 juin 1995, 10 octobre 1995, 23 novembre 1995	8 réunions
1996	15 février 1996, 9 mai 1996, 23 mai 1996, 6 juin 1996, 13 mars 1996, septembre 1996, octobre 1996 - CA extraordinaire	7 réunions
1997	12 mars 1997, 25 mars 1997 - CA extraordinaire, 14 mai 1997 ("Spécial bilan"), 28 mai 1997, 11 juin 1997, 16 septembre 1997 - CA extraordinaire, 30 octobre 1997, 10 décembre 1997	8 réunions
1998	25 février 1998, 29 avril 98, 13 mai 1998, 10 juin 98, 16 septembre 1998, 3 novembre 98, CA extraordinaire 98, 16 décembre 98	8 réunions
1999	2 mars 1999, 13 avril 1999 - CA extraordinaire (étude du projet de statuts et du règlement général), 27 avril 1999, 11 mai 1999, 26 octobre 1999, 7 décembre 1999	6 réunions
2000	3 février 2000, 11 avril 2000, 11 mai 2000, 5 juin 2000, 7 juin 2000, 26 septembre 2000, 6 novembre 2000, 12 décembre 2000	8 réunions
2001	30 janvier 2001, 18 avril 2001, 9 mai 2001, 12 juin 2001, 16 octobre 2001, 11 décembre 2001	6 réunions
2002	26 février 2002, avril 2002, mai 2002, 13 juin 2002, décembre 2002	5 réunions
2003	18 février 2003, 15 avril 2003	

Pour compléter ce corpus nous avons aussi eu accès à des archives personnelles d'anciens salariés de l'association parmi elles se trouvaient :

- Trois captations d'événements de l'association : une assemblée générale de l'association de juin 2000 ; l'hommage préparé par les directeurs d'établissements au départ du président M. et la fête des 40 ans AGIHB (association affiliée à l'Adapei) en 2008. Nous avons visionné

ces captations avec deux ex-salariés de l'association auxquels nous avons fait commenter les images et les propos tenus lors des allocutions.

- Compte-rendu d'une réunion de directeurs portant sur « l'évolution des demandes d'entrées et admissions dans les IMP et IMPro pour débiles profonds » (29 mai 1974).
- Bulletin n° 28 de l'ANDESI⁵³⁸ portant sur la « fonction de direction » et sur « le rôle et l'avenir des associations » (28 novembre 1978)
- Compte-rendu du colloque organisé par la DAP⁵³⁹ à Grenoble les 22, 23, 24 janvier 1981
- Brochures à l'attention des délégués familiaux (2004)

Les archives de l'Œuvre des Villages d'Enfants

Les archives de l'OVE sont classées en trois catégories. On trouve les comptes-rendus des conseils d'administration, de bureaux et d'assemblées générales. Les documents rassemblés lors des préparations d'anniversaires ou de commémorations étaient rangés à part. Le reste des archives n'était pas classé notamment les correspondances ou des documents personnels des membres de la DG ou du CA (certains documents n'étaient pas datés mais il était possible d'en déceler l'origine par recoupement et déduction).

La masse la plus importantes de documents est les procès-verbaux de CA, d'AG et de bureaux. Ils sont archivés par ordre chronologique dans les bureaux mêmes du siège de l'association (Tableau 24 et Tableau 25). Les tableaux ci-dessous répertorient la liste des comptes rendus de bureau et de conseils d'administration sur lesquels nous avons pris des notes. Les autres comptes-rendus de bureau ont été consultés sans être utilisés en tant que tels car ils fournissaient des informations redondantes avec les procès-verbaux des conseils d'administration déjà pris en notes.

Tableau 24 - Liste des réunions de bureau de l'OVE

<i>Années</i>	<i>Date de la réunion de bureau</i>
1945	1er octobre 1945
1956	10 octobre 1956, 14 novembre 1956
1957	2 février 1957, 15 mai 1957, 5 juillet 1957, 7 décembre 1957
1958	3 mars 1958
1959	5 octobre 1959
1960	26 septembre 1960, 5 décembre 1960
1961	9 janvier 1961
1962	5 novembre 1962
1964	15 décembre 1964
1965	13 octobre 1965, 10 novembre 1965,
1966	9 février 1966, 20 avril 1966
1967	janvier 1967, 12 avril 1967, 8 mars 1967 10 mai 1967, 11 octobre 1967 (Rapport sur le fonctionnement de la maison de Bollene (Vaucluse))
1968	28 février 1968, 8 mai 1968, 25 septembre 1968, 13 novembre 1968, 11 décembre 1968
1969	janvier 1969, 12 février 1969, 16 avril 1969, 21 mai 1969, 8 octobre 1969,

⁵³⁸ Association Nationale des Directeurs d'Établissements et Services pour Inadaptés

⁵³⁹ Association pour le Développement des Associations de Progrès dont le président était François Bloch-lainé

	12 novembre 1969
1970	Rapport d'activité du bureau, 1 janvier 30 avril 1970
1993	11 janvier 1993, 8 février 1993, 5 avril 1993, 10 mai 1993, 14 juin 1993, 6 septembre 1993, 11 octobre 1993, 8 novembre 1993
1994	10 janvier 1994, 14 février 1994, 14 mars 1994, 11 avril 1994, 13 juin 1994, 10 octobre 1994, 14 novembre 1994, 14 décembre 1994
1995	9 janvier 1995, 13 février 1995, 13 mars 1995, 3 avril 1995, 10 mai 1995, 6 juin 1995, 12 juin 1995, 21 juin 1995, 11 septembre 1995, 9 octobre 1995, 13 novembre 1995, 13 décembre 1995
1996	bureau restreint 15 janvier 1996, 12 mars 1996, Bureau restreint 9 avril 1996, 7 mai 1996, Bureau restreint 19 juin 1996, Bureau restreint 16 septembre 1996, 14 octobre 1996, 6 novembre 1996, 11 décembre 1996
1997	13 janvier 1997, 10 février 1997, 10 mars 1997, 7 avril 1997, 14 mai 1997, 9 juin 1997, 8 septembre 1997, 12 novembre 1997, 8 décembre 1997
1998	12 janvier 1998, 5 février 1998, 9 mars 1998, 20 avril 1998, 13 mai 1998, 17 juin 1998, 14 septembre 1998, 12 octobre 1998, 9 novembre 1998, 14 décembre 1998
1999	11 janvier 1999, 8 février 1999, 8 mars 1999, 6 avril 1999, 10 mai 1999, 14 juin 1999, 13 septembre 1999, 11 octobre 1999, 8 novembre 1999, 13 décembre 1999
2000	10 janvier 2000, 14 février 2000, 13 mars 2000, 10 avril 2000, 15 mai 2000, 19 juin 2000, 18 septembre 2000, 9 octobre 2000, 13 novembre 2000, 13 décembre 2000
2001	8 janvier 2001, 19 février 2001, 12 mars 2001, 17 avril 2001, 14 mai 2001, juin 2001, 10 septembre 2001, 13 novembre 2001, 11 décembre 2001
2002	8 janvier 2002, 5 février 2002, 12 mars 2002, 9 avril 2002, 15 mai 2002, 11 décembre 2002

Tableau 25 - Listes des CA et AG de l'OVE

Années	Dates des conseils d'administration et des assemblées générales
1945	CA 20 août 1945
1949	CA 7 avril 1949, Assemblée générale 7 mai 1949, CA 9 avril 1949, CA 22 juin 1949
1950	CA 29 janvier 1950, CA 19 avril 1950, Assemblée générale du 21 mai 1950, Rapport médical du Dr Jeune, CA 22 juin 1950,
1951	CA 8 mars 1951, AG 30 juin 1951
1952	CA 8 mai 1952, AG 8 juin 1952, CA 21 mai 1953
1953	CA 14 juin 1953, CA 14 juin 1953, CA 16 novembre 1953
1954	CA 13 mai 1954
1955	CA 9 juin 1955, CA 9 juin 1955, AG 26 juin 1955, CA 28 juin 1955, Rapport moral de 1955
1957	CA 20 juin 1957, Rapport moral 1957, AG 6 juillet 1957, CA 7 septembre 1957, Compte-rendu d'activité 1957, Extraits du rapport de fonctionnement des CMP présenté par Millieux
1958	CA 26 avril 1958, AG mai 1958
1959	CA mai 1959, l'AG 13 juin 1959, Rapport moral et compte financier

présentés à l'AG 1959	
1960	CA 7 mai 1960, l'AG mai 1960, Rapport Moral présenté à l'AG 28 mai 1960
1961	Rapport d'activité du CA 13 mai 1961, CA 26 mai 1962 – résumé du rapport d'activité, AG 27 mai 1961
1962	AG 30 juin 1962
1963	CA 25 mai 1963, l'AG 15 juin 1963 rapport moral, CA décembre 1963
1964	CA 13 juin 1964, Résumé du rapport moral 13 juin 1964, AG 27 juin 1964
1965	CA 12 juin 1965, Assemblée Générale 11 décembre 1965, Résumé du rapport moral présenté en AG le 11 décembre 1965, Document de Monsieur Pégand (diplômé d'études supérieures de doctorat en droit, ancien inspecteur de l'enregistrement conseil juridique et fiscal), Notes relatives à la réunion des directeurs du 30 novembre 1965
1966	CA 12 mars 1966, Compte-rendu de la commission médico-pédagogique janvier 1966, Assemblée Générale mai 1966
1967	CA 18 mars 1967
1968	AG 13 janvier 1968, Commission médico-pédagogique janvier 1968, Commission médico-pédagogique 16 janvier sur la reconversion d'Autran, Réunion de détermination du choix des sections professionnelles pour Biviers, Procès verbal de la réunion avec les délégués du personnel juillet 1968, Procès verbal de la réunion des directeurs 10 juillet 68, CA novembre 1968
1969	Compte-rendu de la commission médico-pédagogique 3 mars 1969, CA 15 mars 1969, CA 13 décembre 1969
1970	CA 12 avril 1970, CA 14 novembre 1970
1971	CA 13 mars 1971, CA 11 décembre 1971
1972	CA 6 mai 1972, CA 10 avril 1972, CA 11 décembre 1972,
1973	CA 9 avril 1973, CA 7 décembre 1973,
1974	CA 19 avril 1974, CA décembre 1974
1975	CA 23 avril 1975, CA 16 décembre 1975,
1976	CA 24 avril 1976, CA 2 octobre 1976, CA 16 décembre 1976,
1977	CA 4 mai 1977, CA 26 novembre 1977,
1978	CA 17 mai 1978,
1979	CA 22 janvier 1979, CA 9 mai 1979, CA 10 décembre 1979,
1980	CA 22 mai 1980, CA du 17 décembre 1980,
1981	CA 13 mai 1981, CA 14 décembre 1981,
1982	CA 24 mai 1982, CA 13 décembre 1982,
1983	CA 16 mars 1983, CA 19 mai 1983, CA 12 décembre 1983,
1984	CA 14 mai 1984, CA 12 décembre 1984,
1985	CA 22 mai 1985, CA 18 décembre 1985,
1986	CA 14 mai 1986, CA 17 décembre 1986,
1987	CA 13 mai 1987, CA 9 décembre 1987,
1988	CA 18 mai 1988, CA 14 décembre 1988,
1989	CA 17 mai 1989, CA 13 décembre 1989,

1990	CA 19 mai 1990, CA 5 décembre 1990,
1991	CA 25 mai 1991, CA 11 décembre 1991,
1992	CA 20 mai 1992, CA 16 décembre 1992,
2003	CA 16 avril 2003, CA 15 octobre 2003,
2004	CA 21 avril 2004, CA 20 octobre 2004,
2005	CA 13 avril 2005, CA 19 octobre 2005,
2006	CA 12 avril 2006, CA 30 octobre 2006,
2007	CA 18 avril 2007, CA 12 décembre 2007,
2008	CA 16 avril 2008, CA 22 octobre 2008

Le Tableau 26 présente une liste chronologique de l'ensemble des archives non classés.

Tableau 26 - Archives non classées de l'OVE

Années	Nature du document
1944	Lettre Romanet à l'inspecteur d'académie (3 décembre 1944), Lettre de l'inspecteur d'académie au directeur Megève (30 novembre 1944), Lettre de l'inspecteur d'académie à un instituteur (4 décembre 44), Deux lettres du directeur administratif des Villages d'enfants de Megève à l'inspecteur d'académie du Rhône (13 décembre 1944 et 18 décembre 1944), Lettre du ministre Éducation nationale à l'inspecteur d'académie du Rhône (23 décembre 1944), Document de Boulogne : OVE et écoles de plein air, sous le haut patronage Y. Farge, Godart (8 décembre 1945), Lettre de Lonjaret au ministre de l'Éducation nationale (20 décembre 1944), Bons d'approvisionnement en faveur du commissariat de la république (décembre 1944), Lettre de Romanet à Lonjaret (10 décembre 44), Note manuscrite de Romanet à Lonjaret (sans date), Lettre manuscrite de Matagrin et Lonjaret (sans date), Lettre de Lonjaret sur l'organisation des villages et sur le système de détachement des instituteurs (31 octobre 1944), Organigramme des Villages d'Enfants pendant la période commissariat de la république (pas de date), Instructions déterminant les règles d'administration et de comptabilité des Villages d'Enfants créés par le commissariat de la république (1er novembre 1944)
1945	Note de service de l'inspection académique (25 janvier 1945), Lettre inspecteur académie à Monsieur Romanet, Crespin et Grenot, Document de Lonjaret à Romanet (sans date), Note de Lonjaret suite à un rapport de Monsieur Romanet (sans date), Note de Lonjaret à une chef de centre (sans date), Lettre de M. Crepin directeur administratif du Village d'enfants de Megève - haute Savoie à Lonjaret (2 février 1945), Note de service de Lonjaret (19 janvier 1945), Procès verbale de bureau (9 juillet 1945), Lettre de Lonjaret à M. Negre secrétaire général du comité général du tourisme (25 avril 1945), Lettre du ministre de la santé Prigent au président de l'OVE. Demandant de normaliser le financement et l'organisation de l'Œuvre (1er janvier 1945), Compte-Rendu du CA. Licenciement de deux directeurs présents en séance (15 octobre 1945)
1946	Lettre de Farge, commissaire de la République Rhône-Alpes et président de l'OVE, au ministre de la population (24 janvier 46), Lettre de Lonjaret à l'entraide française (7 mai 46), Exposé par Mme Rougerie - institutrice à Megève sur le rôle du chef de centre au VE, sur les instructions concernant le personnel et sur les instructions relatifs à la comptabilité (5 avril 1946), Rapport de l'IA 20 avril 1946, Lettre du Président de l'OVE et écoles de plein air à M. le ministre de la santé écrite par Lonjaret, (5 pages - 3 mai 1946), Village des enfants Megève, « nouveau plan comptable applicable à dater du 1 ^{er} janvier 1946, Instructions sur le nouveau « compte financier ». (pas de date), Copie du « plan d'instruction » rédigé par l'économiste Guy Yver : défini les rôles des directeurs et de l'économiste en matière de comptabilité (pas de date), Lettre de Madame Méty, député à l'assemblée nationale constituante Rapportant les réponses du ministre pour une subvention demandée par l'œuvre. 2 pages - 3 avril 1946), Lettre du président de l'Œuvre au ministre de la population (2 pages - mars 1946), Lettre du président de l'Œuvre au ministre de la population (2 pages - 24 janvier 1946), lettre du secrétaire général de l'OVE à Monsieur Prigent, ministre de la santé publique (4 pages - 7 mai 1946)
1947	Lettre personnelle sur le travail de réseau ministère (pas d'auteur), 6 septembre 1947, « Villages d'enfants, semaines d'études de Dieulefit du 3 au 10 août 1947, rapport de M. Boulogne : directeur de l'OVE » (5 pages/ 1947) comprenant le rapport de la commission « alimentation par M. Brossat, instituteur (8 pages), le rapport de la commission « air - mouvement » par M. Fayard, instituteur chargé de l'éducation physique dans les Villages d'Enfants (9 pages) et le rapport des commissions : facteur idée (5 pages), « Allocution de M. Massoubre du syndicat des métaux de Lyon, délégué de l'union départementale des syndicats CGT du Rhône ». (Semaine d'étude de Dieulefit 1947), Extrait des « résultats obtenus dans le traitement de quelques asthmes infantiles au village d'enfants de Dieulefit. (1947), « Le service médical au village », par le Dr Jeune : directeur du service médical de l'Œuvre (6 pages - 1947)
1948	Exposé du docteur Dechaume, Professeur de clinique neuro-psychiatrique et d'hygiène mentale à la commission spéciale chargée d'étudier les conditions de fonctionnement des

	centres d'observation et de rééducation des enfants déficients de la région de Lyon (11 juillet 1948), brochure « <i>sauvons nos gosses</i> » éditée par l'œuvre pour présenter les villages de Mégères, Rapport sur la visite des inspecteurs primaires dans les Villages d'Enfants de l'Isère et de la Haute-Savoie, par M. Lonjaret, (6 pages - pas de date), « Exposé du Dr Dechaume, Pr de clinique neuro-psychiatrique et d'hygiène mentale, à la commission spéciale chargée d'étudier les conditions de fonctionnement des centres d'observation et rééducation des enfants déficients de la région de Lyon, conformément à la circulaire 164 S.S. du 35 mai 1948, relative à la participation de la S.S. à la protection de l'enfance inadaptée », Lyon (14 pages - 12 juillet 1948)
1949	Compte-rendu de visite rapide au centre de Villard de Lans (8 janvier 1949)
1950	Lettre d'un directeur à Monsieur Yver comptable du siège avec réponse de M. Yver (12 mars 1950), Exemple de visites de contrôle de la commission de contrôle au centre de Saint-Sauveur en rue (21 février 1950)
1951	Compte-rendu par le Pr Aujaleu, Directeur de l'hygiène sociale, ministère de la santé et de la population à propos du colloque sur les maisons et Villages d'Enfants, organisé par le centre international de l'enfance (Megève 27 juin - 7 juillet 1951), Visites de contrôle de Roybon (21 et 22 novembre 1951)
1954	« P-V de la réunion de la commission d'étude pour la création d'établissements pour enfants inadaptés », Président M. Janin, à la préfecture du Rhône (5 pages - du 5 janvier 1954), Tableaux des « réussites et échecs » de l'insertion professionnelle (avril 1954), Présentation de l'OVE, carte des établissements par le Dr Jeune (3 pages - pas de date), « Tableau des démarches à effectuer pour le placement des enfants dans nos villages » (1 page - pas de date)
1955	Document de Lonjaret inspecteur d'académie et secrétaire général de l'Œuvre : lecture critique des Arrêtés fixant les conditions d'installation & de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 novembre 1953 et du 14 novembre 1955, « Arrêté fixant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 novembre 1953. », par M. Lonjaret, inspecteur d'académie du Rhône (14 pages - 14 novembre 1955),
1956	Document sur le programme d'équipement de l'OVE et plus particulièrement sur le Centre Médico-Pédagogique et Professionnel de Faverges, (11 décembre 1956), Aide-mémoire pour contrôle, législation, (1page - pas de date), Documentation sur la législation, (2 pages - pas de date)
1957	Rapport des inspecteurs médecin de la sécurité sociale sur les établissements de l'OVE (1957)
1959	Lecture critique de la circulaire du 5 janvier 1959 : scolarité des enfants atteints d'infirmité de la motricité
1960	Rapport de fonctionnement du CMP de Theizé (7 septembre 1960)
1962	Article du journal <i>Le Progrès</i> , « les enfants pas comme les autres » (9 mai 1962), Notes manuscrites de la présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA (1962)
1964	6 Dossiers juridiques réquisitions sur Megève : Indemnités Megève 1952-1964, Hôtel Hermitage, Règlements Hôtels, Indemnités Hôtels Megève
1965	Chemise : « les enfants de l'ombre article de journaux », enquête en 4 articles du journal <i>Le Monde</i> (Février 1965), article de sur l'établissement le CROP de Chatillon dans les journaux <i>Echo-liberté</i> , <i>Point de vue</i> et le <i>Progrès</i>
1966	Lettre de Guy Yver à M Pasquier alors commissaire aux comptes de l'Œuvre sur la rédaction d'un précis de comptabilité (23 mars 1966), lettre de Guy Yver au directeur des Villages d'Enfants de la Rochette (30 décembre 1966)
1968	Rapport AG 13 janvier 1968 : 1. Le rôle du directeur et 2. L'action pédagogique, Article du journal <i>Le Monde</i> « <i>Le vrai problème de l'enfance inadaptée</i> » par le Dr Escoffier-Lambiotte. (5 décembre 1968), Notes manuscrites du discours de l'inspecteur spécialisé Blanchet présentant l'OVE aux stagiaires CAEI (1968), Lettre du directeur de la Rochette à Guy Yver. Il

	rend compte de la manière dont la comptabilité se met en place dans son établissement (5 décembre 1968)
1969	Discours de Marius Boulogne présentant l'historique de l'Œuvre des VE pour le 25 ^{ème} anniversaire, Rosace sur le rôle de l'Instituteur à Saint-Alban (pas d'année)
1972	Historique de Boulogne sur les Villages d'Enfants (13 pages). On trouve aussi une lettre manuscrite d'une quinzaine de pages qui explique à un proviseur de lycée les Villages d'Enfants et notamment l'innovation que représente le projet de l'Œuvre (1972)
1974	Documentation sur le siège de l'association AFIPAEIM comprenant un organigramme et un règlement (1974)
1975	Lettre de Milliex à M. Hermance de l'ANCE, objet : règlement des entreprises (1975), Article du journal <i>Le Monde</i> de Bloch-lainé, <i>l'association en difficulté</i> (13 janvier 1975), Article de Lenoir, <i>associations, démocratie et vie quotidienne</i> , Étude sur l'évolution des associations - la loi sur les institutions sociales et médico-sociales - les perspectives d'avenir (9 pages - sans date)
1976	Documents préparatoires au comité national (mai 1976), Échirrolles - Les œuvres gestionnaires et les communautés d'enfants (rapport introductif et schéma d'étude), Marc Schiffmann (3 pages - 1976)
1980	Présentation de l'OVE au recteur Niveau (11 juin 1980)
1985	Le 40 ^{ème} anniversaire de l'Œuvre des Villages d'Enfants et de l'IMP le « Chardonnet » à Vaugneray (10 pages - 1985)
1986	Œuvres des Villages d'Enfants Rhône-Alpes – Historique 1945-1966 par Marius Boulogne. (9 pages - 1986)
1989	Lettre de Romanet à Dumoulin à propos de son mémoire sur l'œuvre (21 novembre 1989)
1997	thèse de doctorat en sciences de l'éducation par Dumoulin (Bruno) : <i>L'Œuvre des Villages d'Enfants (O.V.E.). De l'enfance défavorisée à l'enfance inadaptée</i> , Université Lyon 2 Lumière, 1997

Annexe III - La campagne d'entretiens

Nous avons réalisé 43 entretiens semi-directif avec des administrateurs, des dirigeants bénévoles et des dirigeants salariés ou ex-salariés des deux associations. L'objet de ces entretiens a consisté à recueillir des données biographiques et des récits sur leurs expériences au sein de ces deux organisations associatives. La plupart des entretiens ont été réalisés à l'issue du recueil des données sur les archives, de manière à pouvoir mobiliser les informations recueillies dans les documents en cours d'entretien et de faire réagir nos interlocuteurs sur certains épisodes qui nous sont apparus comme des moments de tensions entre groupes au sein de l'association et plus généralement entre les principes et valeurs des origines et des propositions d'action économiques et gestionnaires.

Tableau 27 - Liste des entretiens réalisés pour les monographies

Asso	N°	Fonction	Éléments de parcours	Durée	Retranscrit
Adapei	1	Directeur général adjoint (1981-1997)	Comptable	3:15	oui
Adapei	2	Ancienne directrice IME L'oiseau Blanc	Éducatrice spécialisée	3 :01	oui
Adapei	3	administrateur, membre du bureau, vice-Président Unapei	Cadre dans l'industrie service distribution Nestlé	1:15	oui
Adapei	4	Médecin psychiatre, conseiller technique	Médecin psychiatre	2:00	oui
Adapei	5	Administrateur depuis 1973	Enseigne les arts ménagers	1:42	oui
Adapei	6	Ancienne directrice IME	Éducatrice spécialisée	3:30	oui
Adapei	7	Administrateur trésorier	Expert-comptable	4:31	oui
Adapei	8	Administrateur Secrétaire générale, ami de l'association	Cadre rhodia	2:18	oui
Adapei	9	Responsable communication au siège	Master en communication	2:02	oui
Adapei	10	Vice-Président, ami de l'association	Expert comptable	2:44	oui
Adapei	11	Ancien directeur de territoire Adapei	Éducateur spécialisé	2:30	oui
Adapei	12	Ancien président	Cadre Rhodhia	5:00	oui
Adapei	13	Président	Chimiste parfumerie	2:40	oui
Adapei	14	Directrice de foyer	Éducatrice spécialisée	2:00	Non-enregistré
Adapei	15	Administrateur	Chef de travaux dans un centre de formation	1:17	oui
Adapei	16	Administratrice chargée de la vie associative	Femme au foyer	2:35	oui
Adapei	17	Responsable informatique	Salarié depuis 1974 (mécanographe)	2:30	oui
Adapei	18	Ancienne responsable de la vie associative	Diplômée en droit social	3:00	pas en entier
Adapei	19	DG depuis (2006 – 2014)	Éducateur spécialisé/ diplômé d'un IEP	2:00	oui
Adapei	20	Ancien DG (1994 - 2006)	Directeur Candia/ Administrateur	5:28	
Adapei	21	Ancienne directrice	Éducatrice spécialisée	2:49	oui

Adapei	22	Directeur de MAS	Éducateur spécialisé	2:29	oui
Adapei	23	Directeur d'ESAT	Directeur de PME	2:50	oui
Adapei	24	Président fondateur	Avocat	2:00	oui
OVE	25	5ième DG de l'OVE	Instituteur/ psychologue scolaire/ entré à OVE en 1967	3:20	oui
OVE	26	6ième DG de l'OVE	Instituteur/master 2 Cnam	2:45	oui
OVE	27	DGA de l'OVE	Instituteur/ directeur d'établissement	2:10	oui
OVE	28	secrétaire général (salarié) Responsable RH/ 1991-2005		2:40	oui
OVE	29	2ième directeur Départemental de l'Isère de 1945 à 1959	Instituteur	1:17	oui
OVE	30	Président de 1994 à juin 1995	Inspecteur d'académie honoraire	1:30	oui
OVE	31	Président 1995 à 2002	Cadre retraité	3:00	oui
OVE	32	Président actuel (depuis 2002)	Cadre retraité (technicien chimiste Rhône-Poulenc)	4:40	oui
OVE	33	Membre du bureau - secrétaire général	Instituteur/ directeur de l'IFES	2:07	oui
OVE	34	Trésorier (1980 -1990)	Professeur de gestion		Non- enregistré
OVE	35	Membre du bureau	Ex-salarié Ove, président de la CASA	2:25	oui
OVE	36	Ingénieur	Représentant Cram	1:20	
OVE	37	Directrice	Institutrice	1:38	oui
OVE	38	Secrétaire de direction	Secrétaire	1:00	oui
OVE	39	Directeur de Biviers	Instituteur	1:40	oui
OVE	40	Directeur IME Yves Farge et Responsable SI	Instituteur	3:17	oui (1 et 2)
OVE	41	Éducatrice puis Chef de service / membre du bureau depuis 2006	Éducatrice spécialisée (1965)	3:07	oui (1 et 2)
OVE	43	Trésorier - Membre du bureau	Expert comptable commissaire aux comptes	3:14	oui (1 et 2)

Tableau 28 - Liste des entretiens (2ème campagne)

N°	Institution	Fonction	Éléments de parcours.	Retranscrit	Acteurs
1	Acteur intermédiaire 1	Administrateur, membre du bureau, CROSMS	Cadre dans l'industrie, service distribution agro-alimentaire	oui	Acteur intermédiaire
2	École de formation de travailleurs sociaux	Directeur Adjoint	Instituteur/psychologue scolaire	oui	Acteur intermédiaire
3	GA-REG-TTD-16	Directrice	Institutrice	oui	Association
4	GA-REG-TTD-16	Directeur	Instituteur	oui	Association
5	École de formation	Directeur	Psychologue, formatrice et directrice - 1973-2001	oui	Acteurs intermédiaires
6	GA-NAT-DM-14	Directeur d'établissement, Administrateur (depuis 1996) - représentant CROSMS,	Directeur d'établissement (1961 - 1996) Administrateur (depuis 1996)	Oui	Acteurs intermédiaires
7	Acteur intermédiaire 1	Directeur (depuis 2002)	Psychologue	Oui	Acteur intermédiaire
8	ARS Rhône-Alpes	IPASS (depuis 2002)	ENSP (promotion 1996) - maîtrise en droit et sciences politiques	Oui	DDASS- État
9	MA-DEP-DIM&L-17	Directeur Général		Oui	Association
10	GA-DEP-DI&A-18	Directeur d'établissement (depuis 1975)	Éducateur technique (1962-1970)	Oui	Association
11	GA-DEP-DI&A-18	Administrateur depuis 1964	Maitre de conférence	Oui	Association
12	DDASS 69	IASS de la DDASS du Rhône de 1982 à 1988	ENSP (promotion 1968)	Oui	DDASS- État
13	Conseil général 69	Responsable de l'offre d'équipement pour personnes handicapées du conseil général du Rhône de 1996 à 2008	Juriste de formation, directeur d'une école de formation,	Oui	Conseil général
14	MA-DEP-DI-6	Président (1995-2005)	Cadre supérieur métallurgie	Oui	Association
15	DRASS	Directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000	Directeur de la DRASS Rhône-Alpes de 1995 à 2000, ENA	Oui	DDASS- État
16	DDASS 69	Directeur de la DDASS du Rhône de 2003 à 2010	Directeur de la DDASS du Rhône de 2003 à 2010	Oui	DDASS- État

17	DDASS 69	IPASS (depuis 1996)	étude de droit, ENSP,	Oui	DDASS- État
18	DDASS 69	IPASS		Oui	DDASS- État
19	DDASS 69	IASS de la DDASS du Rhône de 1983 à 1990		Oui	DDASS- État
20	ARS Rhône-Alpes	Responsable secteur handicap Rhône depuis 2010 (ARS)	intégration du ministère des affaires sociales en tant que cadre B, concours d'inspecteur.	Oui	DDASS- État
21	DDASS 69	IPASS (de 1995 à 2008)	IEP Lyon (Promotion 1993) - ENSP - DRASS Rhône-Alpes	Oui	DDASS- État
22	ARS Rhône-Alpes	IASS à l'ARS - instruction des dossiers AAP (depuis 2009)	Master 1 de droit public, EHESP (2008-2009)	Oui	DDASS- État
23	Conseil général 69	DGA responsable du pôle personnes âgées personnes handicapées du département du Rhône (depuis 2004)	Ingénieur documentaliste	Oui	Conseil général
24	Conseil général 69	Directeur des établissements pour personnes handicapées depuis 2006 (au conseil général du Rhône)		Oui	Conseil général
25	Conseil général 69	Vice-président du conseil général du Rhône chargé du handicap (depuis 2004)	Chef d'entreprise	Oui	Conseil général
26	GA-NAT-TTD-11	Directeur général de l'union des associations Comité Commun Santé Bien-être.(depuis 2006)	Formation d'inspecteur des affaires sociales (1983)	Oui	Association inter-départementale
27	MA-REG-Poly&DIPrd-10	Directeur général (depuis 2005)	ENSP (promotion 92), directeur de plusieurs établissements.	Oui	Association inter-départementale
28	PA-DEP-TrCa-5	Directeur général (depuis 2008)	Éducateur spécialisé (PJJ à la Sauvegarde) - directeur d'établissement	Oui	Association
29	PA-REG-Aut-2	Vice-présidente de Sésame Autisme Rhône-Alpes (administratrice depuis 1987)	enseignante	Oui	Association inter-départementale

30	GA-NAT-Dpsy&DM-7	Directeur interdépartemental (depuis 1999)	École Supérieur d'Ingénieur de Génie de l'Environnement	Oui	Association inter-départementale
31	PA-DEP-Aut-1	Directeur général (depuis 2001)	Éducateur spécialisé, chef de service en 1995, directeur d'établissement en 2001	Oui	Association inter-départementale
32	PA-DEP-Poly&DIPrd-3	Présidente de PA-DEP-Poly&DIPrd-3 (depuis 1999)	Responsable RH	Oui	Association
33	Grande association sanitaire&handicap	Vice-président (Depuis 2002)	Directeur général d'une clinique	non	Association inter-départementale
34	PA-DEP-DI-8	Directeur (depuis 2009)	éducateur spécialisé en Pjj - directeur d'établissement	Oui	Association
35	PA-DEP-DIPrd-4	Directeur général (Depuis 2005)	Éducateur spécialisé, directeur d'établissement (entré dans l'association en 1968)	Oui	Association
36	MicroA-DI-12	Directeur général (depuis 2003)	Assistant social, directeur d'établissement (en 1988)	Oui	Association
37	PA-DEP-DM-9	Directeur général (depuis 2011)	Ancien militaire	Oui	Association
38	MicroA-DI-13	Directrice	Psychologue scolaire, formation Master 1 gestion	Oui	Association
39	DDASS 38	IASS (depuis 1972)	ENSP (promotion 1971)	Oui	DDASS- État
40	DDASS 38	Médecin inspecteur à la DDASS 38 (1974 - 1987)	Médecin psychiatre	Oui	DDASS- État
41	Conseil général 38	Directeur du service social du CG Isère (1998-2006)	Médecin gériatre	Oui	Conseil général
42	Conseil général 38	Chef du service personnes handicapées du conseil général (depuis 2001)		Oui	Conseil général
43	MA-DEP-DIM&L-17	Directeur général (depuis 1991)	Directeur d'établissement	Oui	Association

44	GA-NAT-DM-14	Directeur régional (depuis 2003)	Éducateur spécialisé, directeur d'établissement (1993-2003)	Oui	Association inter- départementale
----	--------------	-------------------------------------	--	-----	---

Annexe IV - Portraits des associations-gestionnaires rencontrées

L'enquête par entretien a été réalisée de septembre 2010 à mars 2012. Le premier tableau (*Tableau récapitulatif des caractéristiques des opérateurs rencontrés*) présente les caractéristiques pertinentes des opérateurs pour comprendre la teneur des rapport entre les associations du secteur du handicap. Ces caractéristiques sont la taille de l'opérateur, les valeurs qui sont à l'origine de sa mobilisation dans le champ, son implantation et le type de handicap qu'il accompagne en majorité. Les tableaux suivants présentent le nombre d'établissements et le type de clientèle de chaque opérateur rencontré introduite par une brève présentation historique.

1. Récapitulatif des caractéristiques desopérateurs rencontrés

Tableau 29 - Tableau récapitulatif des caractéristiques des opérateurs rencontrés

	Noms opérateurs	Nb d'établissements et services	Nb de places (hors Ehpad)	Valeurs initiales	Implantation	Handicap accueilli
1	PA-DEP-Aut-1	7	169	Religieuses	Départementale	Autisme
2	PA-REG-Aut-2	9	266	Parentales	Régionale	Autisme
3	PA-DEP-Poly&DIPrd-3	4	115	Initiative locale	Départementale	Polyhandicap/Retard mental profond
4	PA-DEP-DIPrd-4	6	320	Religieuses	Départementale	Retard mental profond
5	PA-DEP-TrCa-5	4	265	Laïque et Éducation nationale	Départementale	Trouble du caractère et comportemental
6	MA-DEP-DI-6	19	1126	Parentales	Départementale	Déficiences intellectuelles
7	GA-NAT-Dpsy&DM-7	10	363	Usagers	Régionale/Nationale	Déficiences psychiques ou motrices
	<i>Au niveau national</i>	<i>100</i>	<i>12500</i>			
8	PA-DEP-DI-8	8	233	Parentales	Départementale	Déficiences intellectuelles
9	PA-DEP-DM-9	8	304	Religieuses	Départementale	Déficiences motrices
10	MA-REG-Poly&DIPrd-10	27	941	Parentales	Régionale	Polyhandicap/Déficients intellectuels profonds
11	GA-NAT-TTD-11	60	1237	Religieuses/Notable locaux	Régionale/Nationale	Tous types de déficiences (sauf motrices)
12	MicroA-DI-12	1	38	Religieuses	Départementale	Autisme/Déficiences intellectuelles
13	MicroA-DI-13	1	46	Religieuses	Départementale	Déficiences intellectuelles
14	GA-NAT-DM-14	20	1142	Usagers	Nationale	Déficiences motrices

	<i>Au niveau national</i>	<i>432</i>	<i>20000</i>			
15	GA-DEP-DI-15	44	2386	Parentales	Départementale	Déficiences intellectuelles/autisme
16	GA -REG-TTD-16	34	1258	Laïque et Éducation nationale	Régionale/Nationale	Tous types de déficiences (sauf motrices)
17	MA-DEP-DIM&L-17	18	731	Laïque et Éducation nationale	Départementale	Déficiences intellectuelles moyennes ou légères
18	GA-DEP-DI&A-18	96	3941	Parentales	Départementale	Déficiences intellectuelles/autisme

Lecture des pseudonymes d'associations : le pseudonyme **PA-DEP-Aut-1** signifie « Petite Association – Départementale –Autisme-1 ». Les différents sigles sont déclinés dans les trois tableaux suivants

Sigle	Taille de l'association	Nb d'établissements
MicroA	Micro-association	1 à 3 établissements
PA	Petite association	4 à 10 établissements
MA	Moyenne association	10 à 30 établissements
GA	Grande association	plus de 30 établissements

Sigle	Implantation
DEP	Départemental
REG	Régional
NAT	National

Sigle	Handicap
Aut	Autisme
Poly	Polyhandicap
DIPrd	Déficiences Intellectuelles Profondes
TrCA	Trouble de Caractère et comportemental
Dpsy	Déficiences Psychiques
DM	Déficiences Motrices
TTD	Tous Types de Déficiences
DIM&L	Déficiences Intellectuelles Moyennes ou Légères

2. Caractéristiques des associations-gestionnaires rencontrées

L'association PA-DEP-Aut-1

L'association **PA-DEP-Aut-1** est une association créée en 1954 dans le département du Rhône. De 1954 à 1968, l'établissement est tenu par une congrégation religieuse proche de l'enseignement catholique. En 1968, il est créé une association indépendante pour assumer la gestion de cet établissement. Si l'association accueillait au départ des jeunes filles déficientes mentales, elle s'ouvre à la mixité et se réoriente vers la prise en charge de personnes autistes. Après une grave crise de recrutement durant les années 1990 ainsi qu'un certain nombre de problèmes internes, l'association ouvre à partir de 1994, 4 Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile et 2 IME dans trois départements différents (Rhône, Loire et Puy-de-Dôme). Le dernier IME est ouvert en 2012 suite à l'obtention d'un appel à projet.

Caractéristiques de l'opérateur « PA-DEP-Aut-1 »

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1954	ITEP (à origine IMP)	Troubles comportementaux et déficit de communication	Rhône	34
1994	SESSAD	Troubles comportementaux	Rhône	49
1995	SESSAD	Autistes	Rhône	5
1996	SESSAD	Autistes	Puy-de-Dôme	40
1997	SESSAD	Autistes	Loire	9
2011	IME	Autistes	Rhône	12
2012	IME	Autistes (AAP)	Rhône	20

L'association PA-REG-Aut-2

L'association PA-REG-Aut-2 est une association de parents qui accompagne des personnes autistes. La première association de parents spécialisés autour des personnes souffrant de troubles de la personnalité est créée à Paris en 1963 « **AUTSIME1963** ». En 1970, un groupe de parents lyonnais crée une section de l'« **AUTSIME1963** » en Province. Ils orientent alors leurs réflexions vers la création d'établissements spécifiques aux personnes souffrant de troubles de la personnalité. Ce groupe de parents adhère alors à **GA-DEP-DI-15** et participe activement à la création d'un petit établissement pour des enfants atteints de troubles de la personnalité. Durant les années 1980, la fédération nationale milite fortement pour faire reconnaître la prise en charge des troubles autistiques par les pouvoirs publics. En 1987, l'association ouvre le premier établissement dont elle est pleinement gestionnaire. Les créations d'établissements dédiées aux personnes autistes dans les départements de la région Rhône-Alpes ou limitrophes à cette région constituent le positionnement stratégique de l'association **PA-REG-Aut-2** compte aujourd'hui, 9 établissements qui accueillent près de 250 personnes autistes.

Caractéristiques de l'opérateur « PA-REG-Aut-2 »

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1987	Foyer	Déficiência intellectuelle (Adultes)	Rhône	15
1989	Foyer de vie	Autistes (Adultes)	Isère	28
1996	FAM	Autistes (Adultes)	Saône-et-Loire	40
1996	FAM	Autistes (Adultes)	Rhône	18
2000	IME	Autistes (Enfants)	Loire	32
2002	IMPro	Autistes (Enfants)	Rhône	30
2003	MAS	Autistes (Enfants)	Savoie	36
2005	FAM	Autistes (Adultes)	Isère	33
2009	FAM	Autistes (Adultes)	Rhône	34

L'association PA-DEP-Poly&DIPrd-3

PA-DEP-Poly&DIPrd-3 dont l'unique et seul établissement a été pendant longtemps un foyer de vie pour personnes déficientes mentales créé en 1969, est une petite association de la région Lyonnaise. Elle gère aujourd'hui 4 établissements dont 3 ont été créés il y a moins de 15 ans. En effet, malgré sa petite taille, la stratégie de l'association consiste à développer son nombre d'établissements en répondant à des appels à projets ainsi qu'à proposer des rapprochements avec d'autres associations de taille similaire afin de préserver son indépendance et ne pas se faire absorber par une grande association. La personne qui occupe la présidence de l'association se sent proche des directeurs généraux des associations leader du département et pourfend « *l'amateurisme* » et l'attentisme des petites associations.

Caractéristiques de l'opérateur PA-DEP-Poly&DIPrd-3

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1969	Foyer de vie	Retard mental profond	Rhône	45
1997	Centre de jour	Polyhandicap (Enfant et ado)	Rhône	20
2005	Foyer de vie	Personnes âgées	Rhône	40
2012	FAM	Toutes déficiences	Rhône	10

L'association PA-DEP-DIPrd-4

Du milieu du XIXième siècle jusqu'aux années 1960, **PA-DEP-DIPrd-4** était un foyer qui accueillait d'anciens détenus en liberté conditionnelle et les aidait à se réinsérer par le travail. En 1967, ce foyer est transformé en un Centre d'aide par le travail chargé d'accompagner et d'héberger des travailleurs handicapés souffrant de déficiences intellectuelles. **PA-DEP-DIPrd-4** possède aujourd'hui deux établissements dont chacun propose plusieurs services (SAVS...). L'Esat permet à 155 personnes de travailler et les différentes modalités d'hébergement ont une capacité d'accueil de près de 200 places. La position du directeur de l'association est d'anticiper la progressive mise en concurrence des opérateurs et l'arrivée à terme d'un opérateur lucratif. Il a pour cela commencé une réflexion afin d'évaluer le coût de ses prestations et de construire un référentiel pour évaluer les qualités des différentes prestations proposées par l'association.

Caractéristiques de l'opérateur PA-DEP-DIPrd-4

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1901	ESAT	Déficiences intellectuelles	Rhône	140
1904	Annexe ESAT - Foyer	Retard mental profond ou sévère	Rhône	9
1904	Annexe ESAT - Foyer	Retard mental profond ou sévère	Rhône	6
1969	Foyer de l'ESAT	Retard mental profond ou sévère	Rhône	92
1999	SAVS	Retard mental léger	Rhône	46
2002	Foyer de vie	Personnes âgées	Rhône	27

L'association PA-DEP-TrCa-5

PA-DEP-TrCa-5 est une association créée en 1951 par une institutrice communiste. L'association se donne pour objectif d'accueillir les enfants inadaptés et de leur proposer une instruction scolaire et un apprentissage professionnel qu'ils ne peuvent recevoir dans l'école ordinaire. A sa création, la **PA-DEP-TrCa-5** est très proche de l'Éducation nationale mais aussi de la **GA -REG-TTD-16**, une association « sœur » qui défend des valeurs identiques. Ces deux associations ont des liens qui vont au-delà de valeurs communes (service public et laïcité) notamment en partageant des membres de leurs conseils d'administration respectifs (hauts fonctionnaires de l'inspection d'académie). De plus, l'Éducation nationale participe financièrement au fonctionnement de l'association en détachant des postes d'instituteurs spécialisés dans les IMPro gérés par l'association. Aujourd'hui l'association s'est progressivement détachée des liens qu'elle entretenait avec l'Éducation nationale. Elle est à la recherche d'opportunité stratégique pour développer son activité en cohérence avec ses savoir-faire et ses établissements actuels. Elle a cependant échoué dans une tentative de reprise d'un établissement qui était pourtant un de ses partenaires historiques.

Caractéristiques de l'opérateur PA-DEP-TrCa-5

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1961	ITEP	Trouble Caractère et comportemental (Enfants)	Rhône	100
1950	ITEP	Trouble Caractère et comportemental (Enfants)	Rhône	110
2003	SESSAD	Trouble Caractère et comportemental (Enfants)	Rhône	40
2010	SESSAD	Trouble Caractère et comportemental (Enfants)	Rhône	15

L'association MA-DEP-DI-6

L'association **MA-DEP-DI-6** est une association née en 1954 de l'initiative de parents afin d'accueillir des enfants, puis des adultes. A sa naissance le développement de l'association a été soutenu par des congrégations lyonnaises ce qui explique que les premiers établissements s'installent sur des terrains donnés par des religieux. Cette association est une des associations-leaders dans le département du Rhône en ce qui concerne la prise en charge des personnes handicapées mentales. Elle gère au 1er janvier 2011 une vingtaine d'établissements et services implantés exclusivement dans le département du Rhône. Son modèle de développement est typique des grosses associations parentales. En effet, elle a mis en place une filière pédagogique-productive qui a tiré son développement en le structurant autour d'établissements d'aide par le travail. Dans les années 1990, l'association a fusionné avec une autre association fondée aux XIXème siècle par des religieuses et qui accueillait des personnes « infirmes ».

Caractéristiques de l'opérateur MA-DEP-DI-6

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1901	Foyer de vie (reprise)	Retard mental moyen	Rhône	21
1970	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	150
1972	Foyer d'hébergement	Retard mental profond ou sévère	Rhône	66
1980	IME	Retard mental Moyen/enfants	Rhône	70
1982	Foyer Hébergement (reprise)	Retard mental moyen	Rhône	22
1982	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	149
1982	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	140
1982	Foyer d'hébergement	Retard mental moyen	Rhône	28
1988	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	155
1989	Accueil de Jour	Retard mental profond ou sévère	Rhône	30
1998	SAVS	Tous types Déficiencies (adultes)	Rhône	96
1999	Foyer vie	Retard mental profond ou sévère avec Troubles Associés	Rhône	48
2002	Foyer de vie	Retard mental profond ou sévère	Rhône	20
2004	SESSAD	Déficiência intellectuelle	Rhône	20
2005	FAM	Déficiência Intellectuelle avec Troubles Associés (Adultes)	Rhône	18
2005	Foyer de vie	Retard mental moyen	Rhône	42
2006	FoyerAppartements	Tout type déficiência	Rhône	29
2008	Service Accueil temporaire	Déficiência intellectuelle (adultes)	Rhône	2
2008	FAM	Déficiência Intellectuelle avec Troubles Associés (Adultes)	Rhône	20

L'association GA-NAT-Dpsy&DM-7

GA-NAT-Dpsy&DM-7 est une grande association nationale qui compte 2500 salariés et accueille 12000 personnes en situation de handicap. Elle est animée par un réseau de 1000 adhérents et conduit des actions de lobbying d'envergure nationale pour les droits des personnes en situation de handicap. Cette association a été créée dans les années 30 afin de revendiquer l'accès à une vie « normale » pour les personnes infirmes civiles. La délégation Rhône-Alpes/Auvergne de l'association compte une douzaine d'établissements et services dans ces deux régions. Son action est surtout tournée vers les questions de formation et de réinsertion professionnelle d'adolescents ou d'adultes en situation de handicap. Sa spécialisation autour de certaines pathologies l'a aidé à décrocher les premiers appels à projet en vue de l'ouverture de nouveaux établissements.

Caractéristiques de l'opérateur GA-NAT-Dpsy&DM-7

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1951	CRP	Toutes déficiences	Rhône	105
1962	CRP	Déficiência intellectuelle	Rhône	80
1997	UEROS	Déficiência grave du psychisme consécutive à lésion cérébrale	Rhône	10
2002	FAM en Accueil de Jour	Déficiência grave du psychisme consécutive à lésion cérébrale	Rhône	26
2005	ESAT « hors les murs »	Déficiência Motrice avec troubles associés	Rhône	42
2006	CRP	Déficiência du psychisme	Rhône	10
2007	ESAT « hors les murs »	Cérébrolésés	Ain	15
2007	SAMSAH (Adultes)	Toutes déficiences	Rhône	39
2009	ESAT	Cérébrolésés	Puy-de-Dôme	16
2009	SAMSAH (adultes)	Déficiência grave du psychisme consécutive à lésion cérébrale	Puy-de-Dôme	20

L'association PA-DEP-DI-8

À l'origine, l'association est issue d'une congrégation religieuse créée au milieu du XIX siècle aux abords de Lyon. De sa naissance jusque dans les années 1970 les religieuses vont accueillir « *des mineures de sexe féminin atteintes de déficience profonde* » avec un agrément de l'aide sociale à l'enfance. À la suite des législations sur les établissements médico-sociaux de 1975, la congrégation laisse progressivement sa place à une association gestionnaire qui créait un IMPro dans une commune rurale du département. Au début des années 1980 et à partir des années 2000 l'association va créer 7 autres établissements autour du premier. En 2010, cette association accueille 230 personnes (adultes et jeunes) accompagné par 170 salariés dans 8 établissements ou services différents.

Caractéristiques de l'opérateur PA-DEP-DI-8

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1951	IMPro (repris en 1983)	Retard Mental Moyen	Rhône	55
1982	FAM	Déficiences Intellectuelles avec Troubles Associés	Rhône	31
1989	Foyer	Retard Mental Profond ou Sévère	Rhône	45
2000	Accueil de jour	Retard Mental Profond ou Sévère	Rhône	11
2001	SAVS	Retard Mental Profond ou Sévère	Rhône	59
2007	Foyer de vie	Déficiences Intellectuelles avec Troubles Associés	Rhône	15
2008	Domicile collectif	Déficiences Intellectuelles	Rhône	12
2009	Foyer de vie	Déficiences Intellectuelles	Rhône	5

L'association PA-DEP-DM-9

L'origine de **PA-DEP-DM-9** est une fondation créée au XIX^{ème} siècle qui accueille des jeunes garçons déshérités des paroisses lyonnaises. Progressivement cette fondation prend en charge des enfants handicapés moteurs de la région Rhône-Alpes. Elle finance cette prise en charge d'abord grâce à des dons et des legs puis contractualise avec la Sécurité sociale à la création de cette dernière en 1947. En 1961, elle ouvre un centre de rééducation motrice et crée quatre classes spécialisées pourvues par l'Éducation nationale. L'année suivante la fondation amorce la première étape d'un découplage avec ses origines religieuses allant dans le sens d'une professionnalisation de ses salariés. En effet, la directrice qui était une religieuse est remplacée par un directeur laïc. En 1971, **PA-DEP-DM-9** ouvre un foyer pour adolescents et adultes, puis deux ans plus tard un centre d'aide par le travail. Durant les années 1980, elle ouvre deux services d'accompagnement : un accueil de jour et un service d'éducation spécialisée et de soins à domicile.

À la fin des années 1990, la fondation décide de créer une association en lien avec trois grandes associations du secteur. Dans les années 2000, l'association reprend deux établissements appartenant à deux associations distinctes et intègre dans son CA d'autres représentants d'associations gestionnaires d'établissements. **PA-DEP-DM-9** compte aujourd'hui 8 établissements et services et accompagne près de 270 personnes.

Caractéristiques de l'opérateur PA-DEP-DM-9

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1961	CEM	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	90
1973	Foyer hébergement pour CAT	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	10
1981	Accueil de jour	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	15
1982	ESAT	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	73
1985	SESSAD	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	40
2000	Annexe ESAT	Déficiences Motrices avec Troubles Associés	Rhône	14
2001	FAM	Déficiences Motrices sans Troubles Associés	Rhône	27
2003	Savs	Déficiences Motrices avec Troubles Associés	Rhône	35

L'association MA-REG-Poly&DIPrd-10

L'association **MA-REG-Poly&DIPrd-10** est une association de parents qui crée en 1959 une halte de garderie pour des enfants handicapés. En 1962, l'association ouvre son premier IME financé par les pouvoirs publics. Après avoir ouvert trois établissements pour enfants, l'association décide de transformer son IMPro ouvert en 1971 en établissement d'aide par le travail. La spécialisation de l'association vers un public très dépendant l'oblige à créer à partir des années 1970 des foyers de vie pour les personnes adultes qui ne peuvent intégrer un CAT. À partir de la fin des années 1980, l'association ouvre des accueils jour ou des services à domicile permettant un accueil plus souple des personnes. L'association compte aujourd'hui 25 établissements et services dans deux départements. Ces 850 salariés accompagnent près de 700 personnes pour un budget global de 45 millions d'euros. L'association est dotée d'un siège social en 1970 et comprend une activité de formation depuis 2002. En ce qui concerne l'action associative, elle est animée par une centaine de bénévoles actifs et regroupe 550 adhérents. La mission de l'action associative consiste à organiser et à animer en lien ou non avec les établissements des séjours vacances, un comité des fêtes, une revue d'information interne...

Caractéristiques de l'opérateur MA-REG-Poly&DIPrd-10

Date création	Type établissement	Public accueilli	localisation	Places
1962	IMP	Déficiences motrices avec troubles associés et Polyhandicap	Rhône	45
1971	CEM	Déficiences motrices avec troubles associés et Polyhandicap (Enfants)	Rhône	120
1971	ESAT	Déficiences motrices avec troubles associés	Rhône	45
1975	Foyer Hébergement	Retard mental profond ou sévère	Rhône	14
1976	ESAT	Déficiences motrices avec troubles associés	Rhône	56
1976	Foyer Hébergement	Déficiences motrices avec troubles associés (Adultes)	Rhône	41
1976	Centre d'Accueil de Jour	Déficiences motrices sans troubles associés	Rhône	11
1978	Foyer Hébergement	Tout Type de déficiences	Ain	47
1982	SESSAD	Déficiences motrices avec troubles associés (Enfants)	Rhône	45
1983	Centre d'Accueil de Jour	Déficiences motrices avec troubles associés	Rhône	20
1983	CAMSP	Déficiences motrices avec troubles associés	Rhône	45
1986	Service d'Accueil de Jour	Tout Type de déficiences (Adultes)	Ain	25
1987	SAVS	Déficiences motrices avec troubles associés	Rhône	52
1989	Foyer Hébergement	Tout Type de déficiences	Rhône	11
1989	Foyer Hébergement	Déficiences motrices sans troubles associés	Rhône	9
1990	Etablissement multi-accueil	Enfants préscolaires	Rhône	24
1992	Accueil de jour	Déficiences motrices avec troubles associés (Adultes)	Rhône	24
1992	SAVS	Tout Type de déficiences	Ain	40

1997	Foyer Hébergement	Déficiência motrice avec troubles associés	Rhône	32
1999	FAM (accueil de jour)	Déficiência motrice avec troubles associés	Rhône	23
2005	Foyer de vie (accueil de jour)	Déficiência motrice sans troubles associés	Rhône	33
2005	FAM	Déficiência motrice avec troubles associés	Rhône	34
2009	FAM	Polyhandicap	Ain	15
2010	MAS	Polyhandicap (Adultes)	Rhône	10
2010	Foyer de vie (accueil de jour)	Déficiência motrice avec troubles associés	Rhône	42
2010	ESAT	Polyhandicap	Ain	58
2010	FAM	Déficiences motrices avec troubles associés et Polyhandicap	Rhône	20

L'association GA-NAT-TTD-11

L'association **GA-NAT-TTD-11** est issue de la fusion de deux associations au début des années 1990. La première association est une association née au sortir de la guerre et fondée par un groupe d'industriels lyonnais. Le projet initial de cette association était de proposer une structure capable de garantir l'accompagnement d'enfants pour qu'ils deviennent des adultes « sains, équilibrés et aptes à mener une vie active et profitable ». Cette association gère environ 35 établissements ou service principalement orientés sur l'enfance, implantés sur la moitié sud de la France et appartenant à la fois aux secteurs du handicap et du social des personnes âgées. La seconde association est une association fondée en 1982 pour assurer la pérennité de maisons de retraite tenues par des congrégations religieuses et ainsi en laïciser et professionnaliser la gestion. Après une période de mutualisation de moyens (moyens généraux, administratifs et de gestion). L'association gère aujourd'hui une soixantaine d'établissements pour un budget global d'une centaine de millions d'euros. Cette association est dans une forte dynamique de reprises d'établissements notamment de petits établissements gérés par des congrégations.

Caractéristiques de l'opérateur GA-NAT-TTD-11

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
	GA-NAT-TTD-11 (handicap)			
1901	SESSAD (SAFEP et SAAAIS)	Déficience Visuelle	Puy-de-Dôme	70
1901	Centre Rééducation	Déficience Visuelle	Puy-de-Dôme	63
1904	MECS	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Rhône	9
1942	IME	Déficience intellectuelle avec troubles associés	Rhône	50
1950	IME	Retard mental Moyen et Autistes	Rhône	41
1953	MECS	Enfants et adolescents ASE	Isère	61
1956	ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Rhône	34
1960	Centre Rééducation	Déficience Motrice sans troubles associés	Rhône	73
1965	MECS	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Rhône	35
1967	ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Ain	68
1969	IME	Retard Mental Moyen	Var	75
1976	CHRS	Tous publics en difficulté	Var	28
1978	MECS - Foyer	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Isère	11
1984	MECS	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Isère	9
1986	Centre de rééducation Professionnelle	Déficience Visuelle	Puy-de-Dôme	18
1990	AEMO (Centre éducatif)	Aide Sociale à l'Enfance (Adolescents et	Isère	16

		jeunes majeurs 13-21 ans)		
1994	FAM	Déficience intellectuelle	Ain	80
1996	ESAT	Déficience intellectuelle	Var	26
1996	ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Var	12
1999	ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Isère	41
2000	SESSAD	Trouble caractériel et comportemental	Rhône	40
2001	CHRS-SAO	Tous publics en difficulté	Var	0
2001	SAVS	Tous type de déficiences	Var	20
2002	CHRS	Tous publics en difficulté	Var	15
2004	SESSAD rattaché à l'ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Isère	30
2005	ESAT	Déficience intellectuelle	Var	45
2005	MECS	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Rhône	9
2007	SEPAD (enfants)	Tout Type de déficiences	Rhône	28
2007	SESSAD	Trouble caractériel et comportemental	Rhône	15
2007	CHRS	Tous publics en difficulté	Var	50
2009	SAI et SPI	Aide Sociale à l'Enfance (Adolescents et jeunes majeurs 13-21 ans)	Isère	25
2011	Annexe ITEP	Trouble caractériel et comportemental	Isère	10
2011	SESSAD	Trouble caractériel et comportemental	Rhône	25
	Association 1982			
1985	Foyer de vie	Tous types de déficiences	Ain	35
1993	FAM	Tous types de déficiences	Ain	30
1940	MECS	Aide Sociale à l'Enfance et Justice (Enfants et adolescents)	Cantal	40
	Fondation Cité Rambaud (social)		Rhône	

L'association 1982 gère également 23 Ephad dans le sud de la France.

L'association MicroA-DI-12

L'association **MicroA-DI-12** est une association mono-établissement qui a vu le jour en 1990 et trouve son origine dans une mouvance catholique. Son projet associatif est partagé avec celui des associations adhérant à la fédération nationale. L'établissement de l'association est un foyer d'hébergement et un accueil de jour qui accompagne des personnes en situation de handicap mental. Ce foyer de vie à trois implantations distinctes dans l'agglomération lyonnaise. Cette association a la particularité de faire accompagner les personnes par des professionnels mais aussi par des volontaires-bénévoles. L'association du fait de sa taille a déjà connu des propositions de fusion de la part de grosses associations mais cette dernière tient à son indépendance et à sa particularité associative.

Caractéristiques de l'opérateur MicroA-DI-12

Date création	Type établissement	Public accueilli	localisation	Places
1989	Foyer de vie	Tout type Déficience	Rhône	38

L'association MicroA-DI-13

Deux institutrices d'une école privée sont à l'origine de cette association en 1970. Ces dernières veulent monter un établissement pour proposer des solutions de professionnalisation aux enfants de 12 ans déficients intellectuels. L'établissement ouvre en 1973 dans des locaux cédés par une congrégation religieuse mais sans que cette dernière ne soit représentée au CA. Le projet initial de l'établissement est d'être un « *centre thérapeutique de formation professionnelle* ». Cette dimension thérapeutique qui constitue une spécificité par rapport aux autres établissements, implique une forte présence de « Psys » (psychologues et psychiatres). Les jeunes accueillis souffrent souvent de troubles psychotiques et proviennent principalement d'établissements psychiatriques qui reconnaissent la qualité de la prise en charge. Cette spécificité « psy » commence à s'estomper car la proportion de personnes souffrant de handicap psychique augmente dans de nombreux établissements. La stratégie de l'association consiste à se rapprocher d'une association plus grosse. Le président et le directeur ont donc rencontré une quinzaine d'associations pour préparer ce rapprochement et ont choisi un gros opérateur départemental pour opérationnaliser cette dernière.

Caractéristiques de l'opérateur MicroA-DI-13

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1973	IME	Retard mental moyen	Rhône	46

L'association GA-NAT-DM-14

Cette association GA-NAT-DM-14 est une association d'usagers souffrant de handicap moteur. Elle est l'une des plus grandes associations du secteur au niveau national. Son action se partage entre une activité gestionnaire de plus de 300 établissements et services et une activité de militantisme et de lobbying qui se décline aussi bien au niveau départemental que national. Cette association est née dans les années 1930 pour aider les personnes handicapées moteurs à vivre de manière autonome. Depuis, Elle n'a cessé de se développer aussi bien d'un point de vue gestionnaire que d'un point de vue politique. Elle est l'association leader dans la prise en charge et l'accompagnement des personnes handicapées motrices dans en France.

Caractéristiques de l'opérateur GA-NAT-DM-14 (établissements du Rhône et de l'Isère)

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1947	IEM	Déficienc Motrice sans Troubles Associés	Isère	88
1962	CTD	Tous types de déficiences	Rhône	35
1963	Entreprise adaptée	Tous types de déficiences	Rhône	115
1963	Foyer	Tous types de déficiences	Rhône	35
1965	IEM	Déficienc Motrice avec Troubles Associés	Isère	57
1971	Atelier	Déficienc Motrice sans Troubles Associés	Isère	61
1978	CAMSP	Tous types de déficiences	Isère	60
1978	Foyer scolaire	Déficienc Motrice	Isère	20
1980	Foyer	Déficienc Motrice	Isère	19
1981	Foyer	Déficienc Motrice	Rhône	18
1981	SAVS	Déficienc Motrice	Isère	60
1986	FDV	Déficienc Motrice	Rhône	24
1987	SESSAD	Déficienc Motrice	Isère	40
1988	ESAT	Déficienc Motrice	Isère	45
1994	Foyer	Déficienc Motrice	Isère	16
1998	FAM	Déficienc psychique et lésion cérébrale	Rhône	36
2001	Service d'Accueil de Jour	Déficienc Motrice	Isère	20
2004	Section d'accueil temporaire	Déficienc Motrice	Isère	35
2004	FAM	Déficienc Motrice	Rhône	21
2005	Samsah	Déficienc Motrice	Rhône	20

L'association GA-DEP-DI-15

L'association **GA-DEP-DI-15** est une association créée par un petit groupe de parents d'enfants présentant un handicap mental, en 1948. Lors de sa création, l'association **GA-DEP-DI-15** ne gère pas d'établissements mais soutient les initiatives de parents réunis localement pour militer en vue de la création d'un nouvel équipement. L'association se tourne en 1963 vers la gestion d'établissements qui sont généralement issus d'initiative locale.

Le développement des établissements se fait selon une filière pédagogique-productif qui accompagne les enfants de structures d'éducation à des structures de travail. Ce modèle économique qui suit l'évolution en âge des personnes et conçoit les établissements comme des filières internes de recrutement a fortement contribué à soutenir la stratégie d'expansion de l'association (création d'un établissement par an depuis la fin des années soixante, soit une cinquantaine d'établissements en 2012). Cette association qui est aujourd'hui leader dans la prise en charge du handicap mental dans le département est entrée dans une stratégie de rapprochements et de reprises d'établissements.

Caractéristiques de l'opérateur GA-DEP-DI-15

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1967	Imp	Déficiência intellectuelle	Rhône	83
1967	IME	Retard mental profond et déficiência grave de la communication	Rhône	77
1971	IME(+ foyer)	Retard mental profond et polyhandicap	Rhône	45
1971	Foyer	Polyhandicap	Rhône	49
1973	Foyer	Retard mental profond	Rhône	39
1974	Foyer d'hébergement	Retard mental profond	Rhône	43
1974	ESAT	Retard mental profond	Rhône	168
1975	IME	Retard mental profond	Rhône	88
1977	Accueil de jour	Retard mental profond	Rhône	13
1977	Foyer	Retard mental profond	Rhône	26
1978	ESAT	Retard mental profond	Rhône	153
1978	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	144
1978	Foyer d'hébergement	Retard mental profond	Rhône	25
1979	IME	Polyhandicap	Rhône	47
1980	Foyer	Retard mental profond	Rhône	26
1981	Foyer	Retard mental profond	Rhône	58
1981	ESAT	Retard mental profond	Rhône	123
1981	IME	Retard mental profond et autisme	Rhône	78
1982	SESSAD	Retard mental profond	Rhône	30
1982	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	88
1982	Foyer	Déficiência intellectuelle	Rhône	44
1985	MAS	Polyhandicap	Rhône	62

1986	SAVS	Retard mental moyen et léger	Rhône	80
1986	Foyer	Retard mental profond	Rhône	26
1987	ESAT	Déficiência intellectuelle	Rhône	134
1989	Accueil de jour	Retard mental profond	Rhône	60
1989	SAVS	Retard mental profond	Rhône	20
1991	Foyer de vie	Retard mental profond	Rhône	44
1991	SAVS	Toutes déficiences	Rhône	26
1991	foyer de vie	Retard mental profond	Rhône	47
1991	Centre d'accueil de jour	Retard mental moyen	Rhône	70
1992	MAS	Polyhandicap	Rhône	54
1993	Entreprise adaptée	Toutes déficiences	Rhône	0
1998	Accueil de jour	Retard mental moyen	Rhône	11
1998	SAVS	Déficiência intellectuelle	Rhône	10
1998	Foyer	Retard mental profond	Rhône	36
1998	FAM	Retard mental profond et autisme	Rhône	24
2001	Foyer de vie	Retard mental profond	Rhône	52
2001	FAM	Retard mental profond	Rhône	64
2001	ESAT - Annexe	Trouble du caractère et du comportement	Rhône	14
2002	Foyer d'hébergement	Déficiência intellectuelle	Rhône	26
2002	Foyer de vie	Retard mental profond	Rhône	27
2004	MAS	Polyhandicap	Rhône	52
2006	Halte petit enfance	Toutes déficiences	Rhône	0

L'association GA -REG-TTD-16

En 1945, ce sont des membres de l'élite de l'administration de l'Éducation nationale qui créent l'association par défaut, à titre temporaire en attendant l'instauration d'un service public de l'enfance inadaptée sous l'égide de l'Éducation nationale (qui ne verra finalement jamais le jour). Les premiers temps de l'association sont consacrés à la conceptualisation et à la mise en pratique d'un modèle de prise en charge éducative et médicale auprès des orphelins de guerre. Dès le début des années cinquante, ce modèle, qui confère une place centrale à l'instituteur est ensuite répliqué à d'autres publics, dans des « centres » reconvertis en instituts médico-éducatifs et financés selon les règles instaurées pour l'ensemble du secteur de l'enfance inadaptée (Annexes XXIV). Le développement des activités de l'association est marqué par les préoccupations de préservation du modèle pédagogique initial tout en assurant une pérennité aux établissements créés à travers leur intégration dans le secteur du handicap et le respect de règles de financement et de fonctionnement des établissements. À partir des années 1990, l'association décide d'avoir une stratégie d'expansion. Pour cela, elle s'ouvre à un public adulte (création d'ESAT) et entre dans une stratégie de fusion/absorption d'associations de taille plus modeste et de réponse active aux appels à projet. Elle compte aujourd'hui une cinquantaine d'établissements dans l'ensemble de la région.

Caractéristiques de l'opérateur GA -REG-TTD-16

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1904	SAVS (reprise)	Toutes déficiences	Rhône	10
1950	IME	Retard mental et autisme	Loire	24
1950	Sessad	Retard mental	Loire	16
1950	IME	Retard mental	Loire	55
1952	ITEP	Troubles du Caractère et du Comportement	Isère	38
1954	IME	Retard mental	Haute-Savoie	72
1956	IME	Déficiences Auditives avec troubles associés	Rhône	63
1957	IME	Déficiences intellectuelles	Haute-Savoie	19
1958	IME	Retard mental et autisme	Loire	28
1958	IME	Troubles du Caractère et du Comportement	Rhône	48
1961	CROP	Déficiences Auditives	Rhône	50
1961	IME	Retard mental	Rhône	46
1962	IME	Retard mental	Isère	38
1966	IME	Retard mental	Savoie	37
1968	Mecs	Enfants, Adolescents et Justice	Isère	20
1971	IME	Retard mental	Rhône	49
1973	IME	Déficiences intellectuelles	Rhône	36
1975	CMPP	Troubles du caractère et du comportement	Rhône	
1981	Foyer	Toutes déficiences	Rhône	16
1986	IME	Retard mental	Rhône	24
1992	appartements éducatifs	Déficiences Auditives	Rhône	15
1993	SSEFIS	Déficiences Auditives	Rhône	116

2001	CAT en insertion	Déficiences intellectuelles	Rhône	58
2001	SESSAD	Troubles du Caractère et du Comportement	Rhône	42
2002	SESSAD	Déficiences intellectuelles	Haute-Savoie	35
2002	SESSAD	Déficiences intellectuelles et Troubles du Caractère et du Comportement	Savoie	31
2002	SAISP et Sessad	Troubles du Caractère et du Comportement	Isère	40
2002	SESSAD	Déficiences intellectuelles	Loire	12
2003	SESSAD	Déficiences intellectuelles	Savoie	28
2003	SAVS	Déficiences intellectuelles	Rhône	74
2004	SESSAD	Troubles du Caractère et du Comportement	Rhône	20
2004	SESSAD	Retard mental	Isère	20
2005	SESSAD	Troubles du Caractère et du Comportement	Rhône	24
2006	ESAT	Déficiences intellectuelles	Haute-Savoie	30
2006	DEAT	Toutes déficiences	Rhône	

L'association MA-DEP-DIM&L-17

L'association est adhérente à une fédération nationale créée en 1962 par des enseignants, en réaction à l'absence de services de placement et à la carence de l'Éducation nationale dans l'accueil des jeunes handicapés. En 1963, à la demande des familles, elle élargit son champ d'activité à tous les handicaps et à tous les jeunes. À l'origine, essentiellement parisienne, l'association parisienne essaiera dans les départements ; en 1964, on dénombre 13 comités locaux et des correspondants dans 30 départements. Dès l'origine, la fédération œuvre pour l'accès au droit à l'école, à la vie sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap. L'association iséroise compte aujourd'hui 13 établissements dans le département de l'Isère.

Caractéristiques de l'opérateur MA-DEP-DIM&L-17

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1973	IME	Retard Mental moyen	Isère	80
1982	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	52
1984	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	22
1984	Foyer	Retard mental moyen	Isère	38
1986	SAVS	Tous types Déficiences	Isère	198
1988	CAMSP	Tous types Déficiences	Isère	45
1992	ESAT	Retard mental léger	Isère	50
1993	Foyer	Retard mental moyen	Isère	22
1995	SESSAD	Déficiences intellectuelles (SAI)	Isère	64
2002	IME	Retard ment. prof ou sévère	Isère	8
2003	Service d'accueil de jour	Retard mental moyen	Isère	22
2010	SESSAD	Déficiences motrices sans troubles	Isère	5
2010	Foyer	Déficiences intellectuelles (SAI)	Isère	19
2011	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	64
2011	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	10
2011	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	8
2011	ESAT	Retard Mental Léger	Isère	12
2011	SESSAD	Retard Mental Léger	Isère	?

L'association GA-DEP-DI&A-18

L'association est une association de parents créée au début des années 1960. Elle est le plus gros opérateur du département de l'Isère, leader dans la prise en charge du handicap mental. Cette dernière est structurée par filière et par territoire. Elle a connu un rythme de développement soutenu de sa création jusqu'à aujourd'hui en adoptant un modèle de développement qui permet d'accompagner un enfant de sa naissance à sa retraite dans les établissements de l'association.

Caractéristiques de l'opérateur GA-DEP-DI&A-18

Date création	Type établissement	Public accueilli	Localisation	Places
1962	Impro	Retard mental	Isère	30
1963	IME	Retard mental, polyhandicap, autisme	Isère	93
1965	IME	Autisme	Isère	67
1965	IME	Retard mental, polyhandicap	Isère	46
1967	IME	Retard mental	Isère	27
1968	ESAT	Déficiência intellectuelle	Isère	237
1968	CAT	Retard mental	Isère	70
1969	IME	Retard mental, polyhandicap, autisme	Isère	83
1969	Foyer	Retard mental profond	Isère	31
1970	IME	Déficiência intellectuelle et autisme	Isère	52
1971	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	50
1971	CAT	Toutes déficiences	Isère	78
1972	Foyer	Retard mental profond	Isère	8
1972	Foyer	Retard mental profond	Isère	55
1972	Foyer	Retard mental profond	Isère	8
1972	IME	Déficiência intellectuelle et autisme	Isère	23
1974	Foyer	Retard mental profond	Isère	28
1974	SESSAD	Déficiência intellectuelle	Isère	39
1974	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	89
1975	IME	Retard mental, polyhandicap	Isère	90
1977	Foyer	Retard mental profond	Isère	25
1977	Foyer	Retard mental profond	Isère	22
1979	IME	Épilepsie	Isère	60
1979	IME	Déficiência intellectuelle	Isère	82
1979	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	80
1980	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	60
1980	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	15
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	23
1981	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	40

1981	ESAT	Déficiência intellectuelle	Isère	105
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	25
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	12
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	8
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	13
1981	Foyer	Retard mental profond	Isère	14
1981	IME	Retard mental	Isère	20
1981	ESAT	Déficiência intellectuelle	Isère	90
1982	Foyer Appartements	Retard mental	Isère	13
1982	IME	Déficiência intellectuelle et autisme	Isère	57
1983	Foyer	Retard mental	Isère	7
1983	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	68
1983	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	50
1984	Foyer	Retard mental profond	Isère	13
1984	Foyer	Retard mental profond	Isère	14
1984	Foyer	Retard mental profond	Isère	11
1985	Foyer Appartements	Retard mental profond	Isère	9
1985	Foyer	Retard mental profond	Isère	23
1985	Foyer	Retard mental profond	Isère	17
1985	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	75
1985	Foyer de vie	Retard mental profond	Isère	37
1985	Foyer	Retard mental profond	Isère	15
1985	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	72
1986	MAS	Retard mental profond	Isère	40
1986	Foyer	Retard mental profond	Isère	14
1986	MAS	Retard mental profond	Isère	40
1986	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	17
1986	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	30
1986	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	20
1987	Foyer	Retard mental profond	Isère	7
1987	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	50
1987	Foyer	Retard mental profond	Isère	13
1987	Foyer	Retard mental profond	Isère	7
1988	Foyer	Retard mental profond	Isère	11
1988	Foyer Appartements - Voiron	Retard mental profond	Isère	12
1989	SAVS	Toutes déficiences	Isère	400
1989	Foyer	Retard mental profond	Isère	16
1989	Foyer	Retard mental profond	Isère	14
1989	Foyer/MAS	Retard mental profond	Isère	10

1989	Foyer Appartements	Retard mental profond	Isère	12
1991	CAT	Retard mental profond	Isère	54
1992	Foyer	Retard mental profond	Isère	11
1992	ESAT	Déficiência intellectuelle	Isère	45
1992	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	128
1993	Foyer	Retard mental profond	Isère	14
1993	IME CPF	Retard mental profond	Isère	12
1995	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	80
1996	Foyer de vie l'abri	Retard mental profond	Isère	12
1997	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	22
1997	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	30
1997	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	20
1998	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	48
1998	Appartement - Vizille	Retard mental profond	Isère	10
1998	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	8
1999	Foyer	Retard mental profond	Isère	24
2000	Service d'accueil de jour	Retard mental profond	Isère	10
2000	Foyer	Retard mental profond	Isère	8
2000	Foyer	Retard mental profond	Isère	30
2000	FAM	Déficiência psychique	Isère	13
2002	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	80
2003	Foyer	Retard mental profond	Isère	26
2003	Foyer	Retard mental profond	Isère	17
2003	Foyer	Retard mental profond	Isère	19
2003	SESSAD	Déficiência intellectuelle	Isère	42
2004	SESSAD	Déficiência intellectuelle	Isère	24
2005	CAT	Déficiência intellectuelle	Isère	50
2006	Service d'accueil de jour	Déficiência intellectuelle	Isère	12

Table des matières

REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION	15
PARTIE LIMINAIRE : NAISSANCE ET RÉGULATION DU SECTEUR DU HANDICAP	25
1. DE L'ENFANCE À PROBLÈME À L'ENFANCE INADAPTÉE : LES ORIGINES DU SECTEUR DU HANDICAP.....	25
1.1. <i>L'enfance à problème et la balkanisation des réponses</i>	25
1.2. <i>Les balbutiements de l'unification</i>	27
1.3. <i>La médicalisation des réponses et le début de l'institutionnalisation du secteur</i>	29
2. L'ASSOCIATION, BRAS SÉCULIER DE L'ÉTAT : ÉQUIPEMENT ET GOUVERNANCE DU SECTEUR MÉDICO-SOCIAL.....	30
2.1. <i>La reconnaissance de l'inadaptation : le décret de 1956 sur les établissements sociaux</i>	30
2.2. <i>La volonté de l'État : mieux connaître pour mieux maîtriser</i>	32
2.3. <i>La dialectique usagers et gouvernance : les lois 2002-2 et la loi HPST</i>	35
3. L'IMPORTANCE DU SUJET : LE POIDS ÉCONOMIQUE DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	37
3.1. <i>Le monde des associations</i>	37
3.1.1. La place des associations du médico-social dans le monde des associations.....	37
3.1.2. Le cadre juridique des associations du médico-social.....	41
3.2. <i>Le poids des associations du médico-social dans l'économie</i>	43
3.2.1. Le secteur médico-social en quelques grandes données.....	43
3.2.2. Le modèle de l'association-gestionnaire : des entreprises-associatives ?.....	47
REVUE DE LITTÉRATURE : LES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES SONT-ELLES DES ENTREPRISES ?	49
1. LE TIERS SECTEUR, ENTRE THÉORIES UTILITARISTES ET THÉORIES INSTITUTIONNALISTES.....	51
1.1. <i>Les théories économiques de la gouvernance associative</i>	51
1.1.1. La question de l'existence des associations.....	52
1.1.2. Une approche par la demande de l'existence des « <i>non-profit organizations</i> ».....	53
1.1.2.1. Le secteur non-lucratif comme producteur de biens publics complémentaire de l'État.....	53
1.1.2.2. Les approches en termes d'échec du marché.....	54
1.1.3. Une approche par l'offre de l'existence des « <i>non-profits organizations</i> ».....	55
1.1.3.1. La fonction entrepreneuriale : une coalition entre l'offre et la demande.....	56
1.1.3.2. Les approches en termes d'échec philanthropique.....	57
1.2. <i>Le paradigme fonctionnaliste de la solidarité</i>	59
1.2.1. L'association productrice du lien social.....	59
1.2.2. L'association : un contre-modèle à l'entreprise.....	62
1.2.2.1. L'Économie Sociale et Solidaire : une critique de l'utilitarisme.....	62
1.2.2.2. L'Économie Sociale et Solidaire : une théorie institutionnaliste de l'association.....	63
1.3. <i>La dénonciation du managérialisme : le maintien de la spécificité associative</i>	65
1.3.1. L'ambivalence des associations-gestionnaires : le dualisme entre économique et social.....	66
1.3.1.1. La mesure du phénomène associatif : une question de classement ?.....	66
1.3.1.2. Les associations-gestionnaires : de fausses associations ?.....	70
1.3.2. L'instrumentalisation des approches néo-institutionnelles.....	72
1.3.2.1. L'isomorphisme coercitif ou le rôle de l'État.....	73
1.3.2.2. L'isomorphisme mimétique où la diffusion de la doxa managériale.....	75
1.4. <i>La gouvernance démocratique des associations</i>	77
1.4.1. La thèse de l'économie plurielle.....	78
1.4.2. Le principe démocratique garant de la spécificité associative.....	80
1.4.3. Les contradictions inhérentes aux théories de l'Économie Sociale et Solidaire.....	81
<i>Conclusion de la section 1</i>	83
2. LA CORPORATE GOVERNANCE OU LE « PARADIGME FONCTIONNALISTE DE L'EFFICIENCE ».....	85
2.1. <i>Le démembrement de la propriété aux sources du paradigme fonctionnaliste de la gouvernance</i>	85

2.1.1.	Le démembrement de la propriété	85
2.1.2.	Le paradigme fonctionnaliste de l'efficacité ou les fondements théoriques de la gouvernance.....	87
2.2.	<i>Les approches disciplinaires de la « corporate governance »</i>	<i>88</i>
2.2.1.	Le modèle actionnarial de la gouvernance : le primat de l'agence	89
2.2.1.1.	La théorie de l'agence et le contrôle des opportunités	89
2.2.1.2.	L'application de la relation d'agence aux problèmes de gouvernance	90
2.2.1.3.	L'efficacité des mécanismes disciplinaires internes et externes.....	92
2.2.2.	Le modèle partenarial de la gouvernance : le partage de la valeur produite.....	94
2.2.2.1.	L'incomplétude des contrats à la source de l'élargissement des droits de propriété.....	94
2.2.2.2.	La gouvernance partenariale : un système d'incitations des parties-prenantes à produire de la rente	96
2.3.	<i>Les approches cognitives de la gouvernance : la gestion des apprentissages collectifs</i>	<i>100</i>
2.3.1.	L'efficacité du projet productif aux sources de la gouvernance cognitive.....	100
2.3.2.	Les origines théoriques des pensées cognitives	103
2.3.3.	Le retour du manager et de l'entreprise schumpétérienne	105
2.4.	<i>La gouvernance mise en œuvre : le triptyque « Valeur-Contrôle-Parties-prenantes » ..</i>	<i>108</i>
CONCLUSION DE LA REVUE DE LITTÉRATURE		110
<i>Que conclure des théories de la gouvernance pour analyser la gouvernance des associations-gestionnaires ?.....</i>		<i>110</i>
<i>Les métaphysiques de l'action des théories de la gouvernance.....</i>		<i>111</i>
<i>Rappel de la problématique.....</i>		<i>113</i>

LES THÉORIES DE LA GOUVERNANCE À L'ÉPREUVE D'UNE DÉMARCHE SOCIOHISTORIQUE : MÉTHODE ET TERRAIN D'ENQUÊTE..... 114

1.	LES DONNÉES STATISTIQUES : OBJECTIVER L'ÉVOLUTION DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES	114
1.1.	<i>Construire une base de données sur les associations-gestionnaires</i>	<i>115</i>
1.2.	<i>Petite morphologie du secteur du handicap.....</i>	<i>116</i>
2.	RAISONNER PAR ÉTUDE DE CAS : ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES DE LA RÉALISATION DE MONOGRAPHIES HISTORIQUES	118
2.1.	<i>De la pertinence épistémologique de monographies historiques.....</i>	<i>119</i>
2.2.	<i>Présentation des associations-gestionnaires : l'Adapei du Rhône et l'Œuvre des Villages d'Enfants.....</i>	<i>122</i>
3.	PRÉSENTATION DES DONNÉES DE TERRAIN : ARCHIVES ET ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS.....	128
3.1.	<i>Le corpus d'archives</i>	<i>129</i>
3.1.1.	Les archives de l'Adapei du Rhône.....	129
3.1.2.	Les archives de l'Œuvre des Villages d'Enfants.....	130
3.2.	<i>La campagne d'entretiens.....</i>	<i>132</i>
3.2.1.	La campagne d'entretiens centrée sur l'Adapei et OVE	132
3.2.2.	La campagne d'entretiens sur les autres associations et les pouvoirs publics.....	133
3.2.3.	La collecte et le mode d'analyse des éléments de terrain	134

LA PREMIÈRE GOUVERNANCE DU SECTEUR DU HANDICAP : LE MODÈLE INSTITUTIONNEL DE LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE

1.	LE PREMIER MODÈLE DE GOUVERNANCE DU SECTEUR DU HANDICAP	139
1.1.	<i>Le contrôle socio-cognitif au service des dirigeants-bénévoles.....</i>	<i>140</i>
1.1.1.	Les fondements socio-cognitifs des deux associations	140
1.1.1.1.	Le catholicisme social et l'action parentale de l'Adapei.....	140
1.1.1.2.	L'OVE : « bras armé » de l'Éducation nationale dans l'enfance inadaptée	142
1.1.2.	L'Adapei : l'affirmation du pouvoir des parents-dirigeants	147
1.1.2.1.	La mise sous contrôle des parents-adhérents.....	148
1.1.2.2.	La mise sous contrôle des établissements	151
1.1.3.	L'OVE : le contrôle des établissements par l'Éducation nationale	153
1.1.3.1.	Le « projet pédagogique total » : un contrôle cognitif des prises en charge	153
1.1.3.2.	La mise sous contrôle des établissements par les instituteurs.....	156
1.2.	<i>La construction et la mise sous contrôle des territoires d'intervention associatifs.....</i>	<i>159</i>
1.2.1.	Les projets associatifs producteurs des partages de territoires associatifs	159
1.2.1.1.	L'Adapei : la stratégie de « captation » des parents.....	160
1.2.1.2.	L'OVE : la stratégie d'enrôlement de prescripteurs	162
1.2.2.	La consolidation des partages associatifs par des stratégies identitaires	164
1.2.2.1.	La diffusion des rhétoriques associatives	164
1.2.2.2.	Les systèmes de contrôle des comportements associatifs.....	166

1.3. <i>La structuration originelle des deux associations source d'une gouvernance complexe</i>	170
1.3.1. L'Adapei : la fragmentation du pouvoir parental.....	170
1.3.1.1. Les origines de l'aspect fédératif de l'Adapei.....	171
1.3.1.2. Les forces centripètes : les tensions entre centre et périphérie.....	174
1.3.1.3. L'emprise des « parents des établissements »	176
1.3.2. L'OVE : une symbiose organisationnelle avec l'Éducation nationale.....	178
1.3.2.1. La fiction de la gouvernance statutaire	178
1.3.2.2. Une organisation homothétique avec l'Éducation nationale	179
1.3.2.3. L'intrusion du rectorat dans la gestion	182
<i>Conclusion de la section 1</i>	183
2. LES POUVOIRS PUBLICS DANS LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE	184
2.1. <i>Le rôle des pouvoirs publics : entre alliance et contrôle</i>	184
2.1.1. Les pouvoirs publics respectent les découpages territoriaux.	184
2.1.2. Une administration borgne : la maîtrise de l'information par les associations-gestionnaires.....	188
2.2. <i>Agir politiquement sur les autorités publiques : des stratégies de barguignage et de « projet latéral »</i>	190
2.2.1. Promouvoir sa réputation associative auprès des pouvoirs publics	191
2.2.1.1. L'OVE et son concept de saine gestion.....	192
2.2.1.2. L'Adapei et la diversification de complaisance	193
2.2.2. Les stratégies de contournement de l'administration.....	195
2.2.2.1. L'Adapei : la mobilisation des réseaux politiques.....	195
2.2.2.2. L'OVE : la mobilisation de réseaux administratifs	198
<i>Conclusion de la section 2</i>	201
3. LA CONVERGENCE VERS LE MODÈLE INSTITUTIONNEL DE LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE : LES CAS DE L'ADAPEI ET DE L'OVE	201
3.1. <i>L'Adapei : l'affirmation d'un pouvoir parental centralisé</i>	202
3.1.1. Les mécanismes à la source de la gouvernance de l'Adapei	202
3.1.1.1. L'irruption des pouvoirs publics.....	202
3.1.1.2. La « professionnalisation » des instances bénévoles de l'Adapei : la prise de pouvoir des parents-patrons	204
3.1.2. La montée en puissance d'un siège associatif salarié sous contrôle bénévole	208
3.1.2.1. Les fondements discursifs de la prise de pouvoir.....	208
3.1.2.2. La politique de « filière interne » des parents-patrons	210
3.1.2.3. L'alliance des parents-patrons avec les directeurs d'établissement	212
3.1.2.4. La confiscation des pouvoirs parentaux périphériques par les parents-patrons	213
3.1.3. La recherche de marge de manœuvre financière : clef de la nouvelle gouvernance	215
3.1.3.1. La recherche de l'efficience	215
3.1.3.2. Le recentrage sur le cœur de métier.....	217
<i>Conclusion de la section 3.1</i>	218
3.2. <i>L'OVE : la mise à distance de l'Éducation nationale</i>	219
3.2.1. Les déterminants externes et internes de la restructuration de l'OVE	219
3.2.1.1. Le recentrage de l'Éducation nationale sur le handicap	219
3.2.1.2. La stratégie « forcée » d'émancipation de l'Éducation nationale	222
3.2.2. La prise de pouvoir des salariés-militants au sein du siège.....	225
3.2.2.1. L'entrée d'ex-salariés au bureau de l'association	225
3.2.2.2. La prise de pouvoir de la DG	226
3.2.2.3. Le déplacement du centre de gravité du pouvoir vers la DG.....	226
3.2.3. La conversion au modèle de la grande association-gestionnaire.....	232
3.2.3.1. Une politique intensive de restructuration	232
3.2.3.2. Le retour de l'État, Cerbère de l'équilibre budgétaire	237
3.2.3.3. Le repositionnement stratégique de l'OVE.....	239
3.2.3.4. L'affirmation du modèle de la grande association-gestionnaire	241
<i>Conclusion de la section 3.2</i>	246
CONCLUSION DE LA PARTIE	247
LA GOUVERNANCE MANAGÉRIALE DES GRANDES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	249
1. PROMOUVOIR LA GRANDE ASSOCIATION-GESTIONNAIRE PAR DES OUTILS DE « CONTRÔLE À DISTANCE »	249
1.1. <i>La mobilisation du levier budgétaire par l'administration</i>	251
1.2. <i>L'incitation à l'efficience : contractualisation et appels à projets</i>	253
1.3. <i>L'incitation au regroupement : la norme du « bon opérateur associatif »</i>	256

1.4. <i>Technicisation des discours des pouvoirs publics : une confiance renforcée pour les grandes associations</i>	258
1.5. <i>Vers une définition en creux de l'association-gestionnaire légitime</i>	260
Conclusion de la section 1	263
2. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES ASSOCIATIONS-GESTIONNAIRES.....	263
2.1. <i>La gouvernance managériale de l'Adapei</i>	263
2.1.1. Le rééquilibrage du pouvoir	264
2.1.1.1. La fin de l'alliance entre les parents-patrons et les directeurs	264
2.1.1.2. Le déplacement du pouvoir parental à la DG.....	267
2.1.1.3. Une nouvelle alliance entre la DG et les directeurs.....	268
2.1.1.4. La fin des instances informelles bénévoles	270
2.1.2. La professionnalisation managériale de l'association : une certaine idée de la bonne gestion	273
2.1.2.1. La mise sous-tutelle des directeurs : les principes managériaux de la DG	274
2.1.2.2. Faire figure de bon gestionnaire : le contrôle budgétaire.....	278
2.1.2.2.1. Le rôle des procédures de contrôle	278
2.1.2.2.2. Le renforcement de la prégnance du siège	281
2.1.3. La structuration de l'association en secteur géographique	283
2.1.3.1. Le rôle des procédures d'agrément de siège et de contractualisation	284
2.1.3.2. Les solutions de réformes proposées.....	285
2.1.3.3. La mise en œuvre de la réforme géographique	287
Conclusion de la section 2.1.....	288
2.2. <i>La gouvernance managériale de l'OVE</i>	289
2.2.1. Les rééquilibrages des pouvoirs	289
2.2.1.1. Le jeu des instances bénévoles et de la DG dans l'élimination des cadres de l'Éducation nationale	289
2.2.1.1.1. Les crises émancipatrices	290
2.2.1.1.2. La formalisation des instances et des organigrammes	291
2.2.1.2. Le bureau restreint et les commissions : des contre-pouvoirs de la DG.....	294
2.2.1.2.1. Les commissions comme lieux d'échanges cognitifs	295
2.2.1.2.2. L'association du bureau restreint aux décisions stratégiques	297
2.2.1.2.3. Le rôle de courroie de transmission du bureau restreint.....	299
2.2.1.3. Une nouvelle alliance entre instances bénévoles et directeurs généraux.....	300
2.2.2. La professionnalisation managériale de l'association : manager par les outils de gestion.....	302
2.2.2.1. Centralisation, spécialisation et structuration du siège.....	303
2.2.2.1.1. La division du travail au sein du siège	303
2.2.2.1.2. La maîtrise du recrutement des directeurs	306
2.2.2.1.3. La centralisation de la politique de recrutement par le siège.....	311
2.2.2.2. Les outils de gestion	312
2.2.2.2.1. Le référentiel métier et l'écriture de procédure : outils de gestion	314
2.2.2.2.2. La mise en place d'indicateurs pour contrôler les établissements.....	315
2.2.2.2.3. Les effets de la mise en place d'un outillage gestionnaire: uniformisation des pratiques ..	316
2.2.2.2.4. Un renforcement de la légitimité des directeurs dans les établissements.....	318
2.2.2.2.5. Les faibles résistances face à la professionnalisation du management.....	319
2.2.3. Déployer sa stratégie associative : contrôler « <i>la main visible des managers</i> »	321
2.2.3.1. L'affirmation des DG sur les directeurs.....	322
2.2.3.2. La mise au pas des conseils d'établissement	324
2.2.3.3. La structuration organisationnelle en dispositifs.....	327
CONCLUSION DE LA PARTIE	329
CONCLUSION DE LA THÈSE	331
BIBLIOGRAPHIE.....	339
GLOSSAIRE DES SIGLES	355
TABLE DES ILLUSTRATIONS, TABLEAUX, ENCARTS.....	359
ANNEXES	363
TABLE DES MATIÈRES	409