

Histoire du principe démocratique dans une association-gestionnaire du médico-social : des bénévoles autoritaires aux managers démocratiques

Guillaume Jaubert

DANS **INFORMATIONS SOCIALES 2019/1 n° 199** , PAGES 96 À 104

ÉDITIONS **CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

ISSN 0046-9459

DOI 10.3917/inso.199.0096

Date de mise en ligne : 18/10/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-informations-sociales-2019-1-page-96?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Histoire du principe démocratique dans une association-gestionnaire du médico-social : des bénévoles autoritaires aux managers démocratiques

Guillaume Jaubert – maître de conférences en sciences de gestion



Alors que le discours convenu sur les associations tend à les présenter comme des lieux de gouvernance démocratique par essence, l'histoire des grosses associations gestionnaires montre que, tout en servant l'intérêt général, les premiers dirigeants ont imposé un fonctionnement autocratique contre la base militante. Paradoxalement, c'est l'arrivée de salariés aux postes de direction qui a contribué à clarifier et renforcer le rôle des instances de décision propres aux associations.

L'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (loi dite ESS) institutionnalise la spécificité des organisations de l'ESS (titre VI) vis-à-vis des entreprises privées à but lucratif : si l'ESS est « adaptée à tous les domaines de l'activité humaine », ses membres doivent poursuivre un but autre que le seul partage des bénéfices et le principe démocratique est érigé comme constitutif de la gouvernance des structures de l'ESS.

Cette loi de juillet de 2014 permet de réunir dans un même cadre législatif l'économie dite « sociale » et l'économie « solidaire ». L'économie sociale se compose de trois grands mouvements historiques : le mutualisme, le coopératisme et l'associationnisme. Elle se distingue des entreprises classiques en revendiquant l'inscription, dans des statuts particuliers, des principes de lucrativité limitée et de participation démocratique. Quant à l'économie solidaire, ce n'est pas la spécificité statutaire qu'elle met en avant mais la réalisation de pratiques dites « solidaires ». Dès lors, une entreprise classique peut prétendre à faire partie de l'économie solidaire si elle poursuit une finalité d'intérêt général et respecte les deux principes constitutifs de l'économie sociale et solidaire.

Si la loi ESS affirme le principe « *d'une personne, une voix* », elle laisse une marge de manœuvre quant à son application. Par exemple, le mouvement coopératif reconnaît les salariés comme l'une des parties prenantes primordiales de l'organisation alors que le mouvement associationniste a tendance à les exclure des instances de gouvernance au profit des adhérents. De ce point de vue, les organisations de l'économie sociale ne sont pas des organisations comme les autres. Alors que la légitimité d'une entreprise ou d'une administration précéderait et serait indépendante des personnes qui y entrent, la légitimité par exemple d'une association reposerait sur la rencontre de volontés orientées vers un même but (Laville et Sainsaulieu, 1997). Cette participation de l'ensemble des membres de l'association à la prise de décision au sein de l'association viendrait garantir son originalité (Juan, 1999 et 2008).

Histoire du principe démocratique dans une association gestionnaire du handicap

La naissance des associations est présentée comme ouvrant un « âge d'or » où l'intérêt général prime sur l'intérêt individuel et où le lien social supplante l'action économique. Cette vision est mise en question par notre analyse monographique d'une association œuvrant dans le secteur du handicap, l'Adapei du Rhône. Ces discours hagiographiques sur l'origine permettent, en contrepoint, de critiquer l'arrivée d'un « top-management » salarié à la tête des associations gestionnaires et de dénoncer les managers en les présentant comme les fossoyeurs de la spécificité associative. Ces derniers imposeraient un outillage gestionnaire et une nouvelle hiérarchie interne qui s'opposeraient à la défense des valeurs associatives et du principe démocratique originel (Ogien, 2008 ; Chauvière, 2005 et 2008). À partir d'illustrations tirées de l'histoire de cette grande association, l'objet de l'article consiste à montrer comment ces associations n'ont pas privilégié, à leur naissance, des processus démocratiques dans leurs prises de décision mais que ceux-ci se sont formalisés en même temps que la montée en puissance de directions générales salariées.

Nous reviendrons d'abord sur la spécificité des grandes associations gestionnaires du secteur du handicap. Nous montrerons ensuite qu'à leur création, les associations sont dominées par les discours experts qui visent à convertir les bénévoles aux principes de rééducation des enfants en établissement. Nous verrons que ce fonctionnement autocratique permet cependant de clarifier la position des associations : elles s'affirment avant tout comme étant au service de l'intérêt général en déployant, avec le soutien de l'État, la politique publique du handicap, et non comme défenseuses des volontés des utilisateurs de leurs établissements. Quant à l'arrivée des directeurs généraux, elle contribue à clarifier le fonctionnement des instances associatives, à favoriser la participation des bénévoles dans les prises de décision et à imposer, en partie, un fonctionnement plus démocratique.

La particularité des associations-gestionnaires du handicap

Dans le secteur de la prise en charge des personnes en situation de handicap, presque tous les opérateurs ont un statut associatif. Si le développement du secteur du handicap en France relève de financements publics, sa mise en œuvre est réalisée pour l'essentiel par des associations, qui représentent 77,6 % des opérateurs gestionnaires d'équipements (établissements et services) et gèrent 88 % des places autorisées en 2015 (Finess, 2015⁽¹⁾). Bien loin de l'image d'Épinal de l'association, où la gestion est quasi inexistante et les budgets très modestes, ces grandes associations gestionnaires occupent une place particulière au sein du champ associatif car elles peuvent être définies comme des « *entreprises associatives* » (Marchal, 1992), c'est-à-dire comme des associations qui articulent un dispositif entrepreneurial et un dispositif associatif.

“ [les associations constituent une] unité d'analyse privilégiée pour observer les liens entre principe démocratique et gouvernance (...). ”

Ces grandes associations se définissent juridiquement par leur statut associatif et en possèdent les instances caractéristiques : une assemblée générale, un conseil d'administration et un bureau. Elles défendent un projet de société et leurs membres portent un ensemble de valeurs partagées qui se caractérisent par la défense d'une cause commune. Mais

aujourd'hui, elles sont également dotées d'une structure managériale semblable à celle des grandes entreprises privées qui comprend une direction générale, des directions fonctionnelles ainsi que divers comités : comités d'audit, d'engagement, d'éthique, de gestion du patrimoine... De plus, elles produisent des services et emploient plusieurs milliers de salariés. Pour Emmanuelle Marchal, ces divers dispositifs peuvent s'épauler, se contredire ou entrer en tension. En ce sens, les grandes associations gestionnaires du secteur du handicap constituent une unité d'analyse privilégiée pour observer les liens entre principe démocratique et gouvernance (Eynaud *et al.*, 2012).

Des fonctionnements autocratiques : instrumentaliser et convertir les bénévoles aux valeurs associatives

Les discours indigènes présentent la création des associations comme le fait de militants bénévoles qui se sont rassemblés pour pallier les déficiences des pouvoirs publics concernant la prise en charge des personnes handicapées. Mus par des valeurs altruistes, ils ont promu un modèle alternatif d'organisation – les associations gestionnaires – et de décision – où ils auraient décidé des orientations stratégiques de leur organisation démocratiquement en favorisant participation et débats.

Loin de cette image d'Épinal, les associations-gestionnaires se présentent plutôt, à l'origine, comme des organisations rationnelles de domination qui cherchent, pour reprendre Max Weber, à obtenir le monopole sur « *la contrainte psychique*

légitime » (Weber, 1996) et qui excluent de leur gouvernance un véritable contrôle démocratique (Hély, 2009). L'analyse monographique montre que, pendant leurs vingt premières années d'existence, les fonctionnements associatifs sont exclusivement descendants et cherchent avant tout à convertir les militants à la cause associative sans les inclure dans les prises de décision associatives.

L'Adapei du Rhône est fondée en 1948 par maître Perret-Gayet, avocat et père d'un enfant handicapé. Première association qui regroupe des parents d'enfants déficients mentaux, elle vise à exercer une fonction de lobby afin de créer des établissements d'accueil pour ces enfants. Cette association est à l'origine d'un mouvement d'ampleur nationale en faveur de la défense des personnes en situation de handicap mental.

À sa naissance, l'association est fortement imprégnée des principes du catholicisme social auquel adhère son fondateur. Le catholicisme social correspond à une conception à la fois paternaliste et socialement clivée de l'action sociale et il est incompatible avec un fonctionnement réellement démocratique.

Le président-fondateur a participé aux compagnons de France ainsi « *qu'aux équipes sociales* » de Robert Garric⁽²⁾, qu'il définit comme la mise en relation des étudiants, « *c'est-à-dire des gens évolués sur le plan intellectuel* », avec des « *gens du peuple* ». Cette vision descendante de l'entraide est littéralement transposée à la jeune association qui distingue les parents légitimes pour diriger l'association de ceux dont on doit accompagner la souffrance :

« *Un des premiers parents, c'était Monsieur 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 !* » (entretien avec le président-fondateur, 1948-1963).

La stratégie mise en œuvre par l'Adapei du Rhône est une stratégie descendante qui consiste à convaincre les parents d'enfants handicapés mentaux d'adopter le discours d'un groupe d'experts médicaux et éducatifs prônant une politique de rééducation. Ce modèle rééducatif se conçoit comme un prolongement de la vie familiale et repose sur la coordination du travail entre les équipes médicales, paramédicales et éducatives. Dans la rubrique trimestrielle du bulletin de l'association, *Le Médecin et vous*, sont définis le rôle et les outils utilisés par les professionnels ainsi que les implications techniques et pratiques du discours rééducatif, en même temps qu'est promue une nouvelle division du travail entre les experts et les familles.

Au cours des années 1950, la diffusion de cette propagande rééducative est restée identique : un ou plusieurs experts (instituteurs spécialisés, travailleurs sociaux, médecins, etc.) viennent défendre devant une assemblée de parents la possibilité de rééduquer les enfants grâce au développement d'établissements spécialisés.

À sa création, l'association laisse peu de place aux débats et aux processus démocratiques dans ses prises de décision. Son activité se concentre avant tout à faire évoluer la perception que les parents ont de la déficience mentale mais également à imposer la prise en charge en établissement comme la solution légitime ; ce qui contribue à la création des premiers établissements spécialisés.

Des fonctionnements autocratiques pour défendre l'intérêt général

Dans la lignée de son dirigeant charismatique émerge à l'Adapei, à partir des années 1980, un groupe de parents qui prend les rênes de l'association. Ce groupe possède des caractéristiques sociales proches de celles des administrateurs précédents : d'éducation catholique, issus d'une classe sociale supérieure, ils se revendiquent à droite et sont parents d'enfants handicapés mentaux. On observe à cette époque un fonctionnement autocratique en dehors de toute instance formelle, assuré par un groupe de dirigeants bénévoles, contre certains des militants associatifs qui réaffirment le projet originel (Jaubert, 2014 ; Cret *et al.*, 2013)

L'action de ce groupe de parents dirigeants bénévoles est paradoxale. À leurs yeux, l'Adapei n'épouse plus la cause parentale dans son ensemble mais se contente d'aider les seuls parents-adhérents dont les enfants sont pris en charge dans un établissement de l'Adapei. Leur but est donc de ré-élargir l'action associative en direction de tous les parents d'enfants handicapés du département et de réactiver ainsi le projet originel de l'association. Toutefois, cette stratégie a pour corollaire l'exclusion des parents-militants des lieux de décision associatifs.

Le recentrage autour du projet associatif se résume par l'utilisation du slogan « *Pas de nantis, pas d'exclus* ». Lancé par ces nouveaux dirigeants bénévoles et connu de tous les membres de l'association, ce slogan fonctionne comme une antienne mettant sur un pied d'égalité les parents ayant une place à l'Adapei (les « nantis ») et les parents sans solution (les « exclus »). Ce mot d'ordre rompt avec l'appropriation des établissements par certains parents, qui se voient accusés d'opportunisme et de détournement du projet originel de solidarité au détriment des enfants et adultes handicapés « *sans solution* ».

On assiste à un processus de centralisation qui réaffirme le caractère universel de l'action associative. D'une part, l'association doit s'adresser à tous les parents, qu'ils soient adhérents ou non ; d'autre part, elle ne peut accepter que certains établissements soient annexés, voire privatisés, par un groupe de parents qui les considèrent comme les leurs.

Pour imposer ce projet, ce groupe de dirigeants-bénévoles marginalise les parents militants des établissements. En 1981, le nouveau président réduit et sélectionne les membres du Conseil d'administration en fonction de leurs compétences.

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

La distribution des postes d'administrateurs du Bureau ou des bénévoles chargés d'une mission spécifique ne se fait plus sur la bonne volonté, mais en congruence avec les compétences professionnelles des postulants. Pour renforcer ce contrôle des prises de décision, le président fait réformer les statuts associatifs pour s'octroyer davantage de marge de manœuvre : « Quand on a refait les statuts de l'Adapei, j'ai aménagé en Assemblée générale plus de pouvoir au président (...). Je sais parfaitement manipuler les foules à ce niveau (...). Ça a des risques, parce que si le président n'est pas bon... Mais c'est quand même la meilleure formule, parce que ce n'est pas un CA de dix ou vingt personnes qui dirige. Moi je n'y crois pas » (président de l'Adapei, 1981-2001).

Le président s'adjoit également un cabinet fantôme chargé de définir la stratégie associative et la réalisation du projet originel de l'association. Autour de caractéristiques sociales et professionnelles communes se forme un noyau informel d'administrateurs qui réfléchissent sur le développement de l'association en marge des instances formelles : « J'ai monté un comité exécutif. Le comité exécutif, c'est l'équipe du président, ce n'est pas le Bureau, c'est informel. Il se fait dans mon bureau et pas à l'Adapei. Ce comité exécutif n'est pas quelque chose de statutaire, on y met qui on veut, c'est à la discrétion du président » (président de l'Adapei, 1981-2001).

Ce groupe est très impliqué dans les tâches de gestion, bien réparties entre ses membres : élaboration de décisions « stratégiques » pour l'association, gestion des personnes en vue de les mobiliser pour gagner en efficacité, négociation avec les représentants des pouvoirs publics (en particulier les élus locaux). Au final, l'emprise de ce cabinet fantôme sur la gestion associative se réalise au détriment du pouvoir aussi bien des salariés du siège que des parents-militants des établissements. C'est là où se situe le paradoxe : alors que ce groupe agit de façon autocratique, il défend l'intérêt général contre les parents qui considèrent les établissements comme leur propriété.

Le travail des managers : renforcer la participation des bénévoles

Les managers salariés formalisent progressivement une gouvernance associative qui permet un meilleur contrôle des parties prenantes, y compris de leur propre action, par les dirigeants bénévoles. Leur présence permet de repenser la participation des militants en délimitant les espaces discrétionnaires et en adoptant des formes de contrôle plus transparentes en ce qui concerne les prises de décision.

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

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

“ *les dirigeants s'emploient à réintroduire un contrôle des instances bénévoles sur l'action de la direction générale.* ”

Le président et le nouveau DG s'emploient ainsi à réintroduire un contrôle des instances bénévoles sur l'action de la direction générale. Le DG rompt avec les pratiques antérieures de gouvernance informelle afin d'acter la transparence entre les prises de décision stratégiques et le pouvoir exécutif du siège salarié. Il s'active en particulier pour mettre fin aux réunions informelles des dirigeants bénévoles. De surcroît, le président et le DG revitalisent la mobilisation des parents dans les instances décisionnelles de l'association et reconstruisent le CA comme un véritable organe de décision stratégique. Deux évolutions majeures ressortent. D'une part, il s'agit de constituer un groupe d'administrateurs compétents sur les problèmes de gestion. L'association s'engage à partir des années 2000 dans un processus de renforcement des compétences gestionnaires du CA afin que celui-ci puisse assurer une fonction décisionnelle et de contrôle sur la DG pour équilibrer le dialogue entre dirigeants bénévoles et DG. « *Autour de ce CA, il y a deux notaires, pour le patrimoine. Il y a un avocat d'affaires qui s'occupe du droit du travail, un « ami » qui est le directeur d'un grand groupe, l'ancien DAF de Candia (...). Pour moi, un CA, c'est constitué de gens qui peuvent donner un avis autorisé, et en face il y a le DG* » (DG Adapei, 1994-2006).

D'autre part, le DG et le président bénévole cherchent à adapter les instances associatives aux évolutions des modes d'engagement afin de susciter les débats. Leur idée est de créer des instances de travail et de réflexion plus souples, moins institutionnelles et surtout en accord avec les attentes des parents bénévoles. « *Peut-être que les administrateurs n'y trouvaient pas leur compte. Les gens du bureau, a priori si. Le CA non. C'est la raison pour laquelle on a pensé mettre en place des instances qui dépassent le stade institutionnel, qui associent des gens hors association – par exemple, une personne que je connais très bien depuis longtemps, qui a une extrême compétence en gériatrie hospitalière, qui a été en soins palliatifs et tout ça... Par rapport au glissement de nos populations, je crois qu'il faut avoir une réelle réflexion sur la dégradation de santé des personnes handicapées en foyer* » (président de l'Adapei, 2001-2012).

L'analyse historique d'une grande association gestionnaire nuance en partie les discours communs sur les liens entre gouvernance, participation et démocratie. Tout d'abord, loin du monde idyllique décrit par certains militants associatifs, la participation démocratique au sein des associations semble être davantage un idéal à atteindre qu'une réalité. Malgré un fort investissement militant de la part des bénévoles, la gouvernance originelle de l'Adapei est très loin d'un fonctionnement démocratique. Le projet associatif se déploie même sur un mode de fonctionnement autocratique, écartant des groupes de bénévoles. Non seulement le principe démocratique n'est en rien une caractéristique naturelle du statut associatif, mais son absence n'est pas mécaniquement une remise en cause du projet associatif. En revanche, la mise en place d'un contrôle démocratique des instances de décisions est un processus long et non systématique.

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

Notes

- 1 - Le fichier Finess répertorie et caractérise l'ensemble des établissements médico-sociaux en France.
- 2 - Robert Garric est un universitaire lyonnais. À l'issue de la Première Guerre mondiale, il fonde les « équipes sociales » dont l'objectif est de permettre à de jeunes étudiants, souvent catholiques, de partager leur savoir avec les ouvriers.

Bibliographie

- Chauvière M., 2008, Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation, *Pensée plurielle*, vol. 17, n° 1, p. 135-138 ; 2005, *Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative*, in Guaquère D. et Cornière H. (coord.), *Être directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?*, Paris, Andesi-ESF, p. 1-17 ; 1980, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- Cret B., Jaubert G. et Robelet M., 2013, La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements, *Terrains & Travaux*, n° 23, p. 39-58.
- Eynaud P., Chatelain-Ponroy S. et Sponem S., 2012, *La gouvernance des associations. Synthèse des résultats de l'enquête quantitative CPCA/Cnam*, Paris, Conférence permanente des coordinations associatives.
- Hély M., 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France (Puf).

- Jaubert G., 2014, *L'invention de la gouvernance managériale des associations-gestionnaires du secteur du handicap : une approche sociohistorique de la construction d'un modèle institutionnel*, Université Lyon 3, thèse de doctorat.
- Juan S., 2008, *La sociologie des associations : dimensions institutionnelle et organisationnelle*, in Laville J.-L. et Hoarau C. (dir.), *La gouvernance des associations : économie, sociologie, gestion*, Toulouse, Érès, p. 73-94 ; 1999, L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la « marchandisation », *Sociologie du travail*, vol. 41, n° 2, p. 195-207.
- Laville J.-L. et Sainsaulieu R., 1997, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Marchal E., 1992, L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement, *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 3, p. 365-390.
- Ogien A., 2008, *La gouvernance, ou le mépris du politique*, Cités, vol. 4, n° 32, p. 137-156.
- Weber M., 1996, *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard.